

米中関係を超えて：自由で開かれた地域秩序構築の
『機軸国家日本』のインド太平洋戦略

中東・アフリカ

令和4年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の令和3年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「米中関係を超えて：自由で開かれた地域秩序構築の『機軸国家日本』のインド太平洋戦略」のサブ・プロジェクトの一つとして実施してきた研究プロジェクト「中東・アフリカ」研究会の成果をとりまとめたものです。

コロナ禍が長期化する中で、あらゆる領域における米中間の対立と戦略的競争の激化が続き、さらにロシアのウクライナ侵略など、ルールに基づく国際秩序や国連中心のマルチラテラリズムの枠組みが試される状況も続いています。開かれ、安定したインド太平洋の秩序形成における「基軸国家」たらんとする日本にとって、インド太平洋の西縁に位置する中東・アフリカ地域の情勢不安は日本の国家安全保障の根幹に直結する課題です。1970年代の二度にわたるオイルショックから半世紀近く経とうとする現在においてなお、日本は石油の90%を中東地域からの輸入に依存していることがその背景にあります。

2021年の中東・アフリカ地域では、バイデン政権下での米軍のアフガン撤退とターリバーンの復権という世界に激震を与えた動きに加えて、米・イラン間の対立と核交渉の停滞、イスラエル・パレスチナ間の武力衝突の発生と和平プロセスの頓挫、シリアやイエメン、リビアでの内戦の長期化と深刻化する人道危機等、地域情勢の混沌が深まりました。一方で、イスラエル・アラブ諸国間での関係正常化の進展、中国とロシアの存在感の拡大、UAEやカタール等の湾岸アラブ諸国の存在感の増加等、重層的なパワーバランスの変容が続いています。

こうした認識の下、本研究会では、海洋安全保障、地政学、地域研究、エネルギー・食糧安全保障、平和構築等の複合的観点から中東・アフリカ地域の動向に焦点を当てるとともに、同地域への中国とロシアによる外交・経済・安全保障分野での進出についても多面的な研究を行ってきました。

なお、本報告書に表明されている見解は全て個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。本報告が、混迷を深める現代の中東情勢を様々な観点から理解する上での一助となり、わが国の外交実践に寄与することを心より期待します。

最後に、本研究に終始積極的に取り組まれ、本報告書の作成にご尽力をいただいた執筆者各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和4年3月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研究体制

主査：	立山 良司	防衛大学校名誉教授
委員：	遠藤 貢	東京大学大学院総合文化研究科教授
	小野沢 透	京都大学大学院文学研究科教授
	柿崎 正樹	テンプル大学ジャパンキャンパス上級准教授
	齋藤 純	日本貿易振興機構アジア経済研究所副主任研究員
	鈴木 恵美	福岡女子大学国際文理学部准教授
	中西 俊裕	帝京大学経済学部教授
	貫井 万里	文京学院大学人間学部准教授
	八塚 正晃	防衛省防衛研究所主任研究官
	吉岡 明子	日本エネルギー経済研究所中東研究センター研究主幹
委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所所長
	永瀬 賢介	日本国際問題研究所研究調整部長
	井堂 有子	日本国際問題研究所研究員
	赤川 尚平	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	石塚 陽子	日本国際問題研究所研究助手
	中山 玲子	日本国際問題研究所研究助手

各章の要旨

第1章 バイデン政権初年の米・中東関係（小野沢透）

バイデン政権は、民主党系対外政策エリートがブルッキングス研究所を中心に策定していた提言をほぼそのまま取り入れる内容の中東政策を採用した。その要諦は、米国の中東におけるインタレスト定義を大幅に縮小し、中東現地の情勢如何にかかわらず中東からの軍事的撤退を進めること、それと同時に外交的な関与を強化することにより域内の緊張緩和を進め、権威主義的な親米諸国の統治を改善させることにある。しかし、アフガニスタンからの完全撤退のありようが内外の批判を浴び、イランとの核協議打開の方途を見出せず、親米アラブ諸国との関係が現状維持への傾斜を強め、アフガニスタン以外からの軍事的撤退が検討段階にとどまるなど、個別的な政策は所期の成果を上げていない。イランとの交渉が決裂し、政権が中・露政策に忙殺されるような事態が出来る場合、政権の中東政策全体が保守的な現状維持の方向に流れていく可能性も否定できない。

第2章 2021年イラン大統領選挙とライースイー政権の成立（貫井万里）

2021年6月18日に実施されたイラン大統領選挙の結果、保守強硬派のイブラヒーム・ライースイー司法長官が、大統領に選出された。本稿は、第14期イラン大統領選を概観した上で、ライースイー大統領の選んだ閣僚の顔ぶれから新政権の特徴を浮き彫りにした。分析の結果、今回の大統領選挙を経て、強硬保守派が最高指導者に直属するイスラーム革命防衛隊（IRGC）に加え、司法、立法、行政の三権の全てを掌握した。これにより、イラン政治が国民が政治に参加する「共和制」の要素が弱まり、「イスラーム革命の精神を護持する人々」による寡頭政治の性格がより強まった点を明らかにした。それは、アリー・ハーメネイー最高指導者とライースイーに近い人物やIRGC出身者が多数閣僚入りを果たしたライースイー政権の人事からも如実に示されている。

第3章 大国政治の中のイラク

——米中露関係と域内外交の展開（吉岡明子）

イラクの外交関係は、依然として米国とイランという2カ国の影響力が大きい。イラク政府は近年、アラブ諸国との関係改善を進め、イラン・サウジ対話を仲介したり、バグダードで地域会議を主催したりするなど、新たな動きを見せている。ただ、依然としてイラクには域内大国を動かすだけのレバレッジを欠いており、イラン・サウジ対話もブレークスルーには至っていない。域内大国の行動をイラクが変えることができないという例は、一方的な軍事作戦を継続するトルコとの関係にも表れている。

また、中国やロシアといった大国との関係については、中国とはエネルギー分野で、ロ

シアとは武器輸入の点でその存在感が増している。とはいえ、それらが特定の分野から広がりを見せていない一因は、イラクにとって域内国との関係が、イランとの緊密な関係を前提としたものであるように、中露にとっては、あくまでもイラクにおける米国の影響力やその存在を所与のものとした関係にならざるを得ないからだろう。

第4章 サウジアラビアの外交と安全保障を巡る課題

——イエメン介入の背景と問われる米国依存（中西俊裕）

サウジアラビアは外交・安全保障で様々な課題に直面している。イエメンへの介入が壁に突き当たる中で、米バイデン政権の出方をにらみながら、対イランや国内問題での対応の修正を試みた。2021年4月に始まったイランとの直接対話は地域安定化へ向けた好材料だったが、域内の政情が再び悪化することへの懸念は依然として拭い去れない。イエメンでは政府軍を首都から駆逐したフーシーが勢いを維持する一方、同国内でサウジアラビアやアラブ首長国連邦（UAE）が勢力圏を確保する動きを見せている。その両国を背後で支えてきた米国、英国の動きも交えて、域内で進行する地政学上の変化について考察する。

第5章 イスラエル／パレスチナの動向（立山良司）

2021年5月にイスラエルとガザ地区を拠点とするパレスチナ武装勢力との間で大規模な軍事衝突が発生し、多くの被害が出た。背景にはガザで進行する社会的・経済的危機に加え、東エルサレムなどでいっそう深刻化する2民族間の対立があり、衝突はイスラエル国内にも飛び火した。6月にはイスラエルで右派のナフタリ・ベネットを首班とする連立政権が、「反ネタニヤフ」を原動力に結成された。新政権は右派と中道が主体で、イスラエルによるヨルダン川西岸の事実上の併合が進行している。ベネット政権は米国によるイランとの核交渉には反対していない。しかしより厳しい合意締結を主張し、制裁強化を働きかけ、さらに単独での対イラン軍事行動も示唆している。イスラエルはイランが核敷居国になることを阻止する構えで、この点で米国の姿勢とは乖離がある。

第6章 重層的力学の下での「アフリカの角」地域の変動（遠藤貢）

「アフリカの角」と中東が、深く関係している点を重視するより広域の中東RSC（Middle East RSC）といった捉え方を背景としながら、2021年に入って、大きな転換点にたっていると考えられる「アフリカの角」地域の問題を、エチオピア紛争を中心に考察する。2020年実施予定であった選挙とその延期を背景として、エチオピア連邦政府と特にエチオピア北部のティグライ（Tigray）人との間の緊張が増幅し、2020年11月には紛争が始まった。2021年段階でもその終結の見通しはつかず、一進一退の戦局が継続してきた。中東諸国や中国からの無人攻撃機の提供により、戦局が連邦政府側に有利な展開がみられるように

なっており、エチオピア情勢は新たな局面に入りつつある。エチオピア紛争が波及する形で始まったエチオピアとスーダンの国境問題、さらにはグラント・エチオピア・ルネッサンス・ダム問題も含め、この地域を取り巻く重層的な視座がその分析の上で引きつづき求められる。

第7章 グローバル・ブリテンの中東政策とその課題（赤川尚平）

2021年3月に英国政府が公表した政策文書『競合する時代のグローバル・ブリテン——安全保障、防衛、開発および外交政策の統合見直し』（統合レビュー）を踏まえ、ブレグジット後の英国の中東政策について考察する。統合レビューでは「インド太平洋への傾斜」という姿勢が打ち出されており、それは米国や他の欧州諸国との協調を意識したものである。中東政策については明示的にその構想が示されているわけではないものの、インド太平洋との関係から湾岸地域への関与は一層深化していくものと思われる。一方で、英国のインド太平洋におけるチャゴス諸島統治に対する国際社会からの批判など、ルールに基づく国際秩序のなかで英国がリーダーシップを発揮していく上での課題は残されている。

第8章 「中国の特色ある大国外交」と中東（八塚正晃）

中国は、これまで中東地域に対して経済関係を中心に関係を発展させる一方、複雑な政治・安全保障問題に対して介入することを慎重に避けて中立性を維持してきた。だが、習近平政権は「中国の特色ある大国外交」という理念の下で、中東の地域秩序に対しても中国が建設的な役割を果たすことを求めている。中国外交当局は、「中国の特色ある大国外交」という理念を受けて、コロナ禍においても経済・民生分野で積極的な外交を展開するとともに、これまで慎重姿勢であった中東地域の政治・安全保障問題（パレスチナ、アフガニスタン、シリアの諸問題、イラン核問題など）に対しても、積極的に独自のイニシアティブを提唱するようになってきている。しかし、中東地域の安全保障問題においては地域大国との協力が不可欠であることに加え、米国との対立長期化も関係していることによって、中国が中東で大国外交を実践することは容易なことではない。

第9章 GCC 諸国の経済開発と対中国経済関係

——『一帯一路』への参画とその展望（齋藤純）

本稿は、石油依存経済から脱却し経済の多角化を長年の課題とする GCC 諸国が、中国との経済連携をどのように強めてきたかについて、労働移動と貿易取引、企業による投資活動に焦点を当てて概観を行った。GCC 諸国と中国との経済関係は、石油・天然ガス貿易を基盤としながらも、両地域のビジネスマンのネットワークを活用した消費財貿易の拡大など新たな動きも無視できない規模になりつつある。

さらに GCC 諸国は、2019 年以降に中国の「一帯一路」構想に積極的に参画することで中国資金や技術の取り込みを図っているが、米中対立の進展や「一帯一路」構想自体の変容、そして国際的な脱炭素化の潮流を考慮すると、GCC 諸国政府や企業が中国経済にどれだけコミットし続けるかについては不透明である。GCC 諸国の中でも対中国依存の姿勢には濃淡があり、GCC 諸国内での対中姿勢の相違が、今後、GCC 諸国内での協調行動や合意形成にどう影響するかについて、今後も注視し続ける必要があろう。

第 10 章 コロナ禍におけるトルコ・中国関係

——ウイグル問題を中心に（柿崎正樹）

トルコの公正発展党（AKP）政権は、政権が発足した 2002 年以来一貫して中国との関係構築に力を入れてきた。そうした中で、トルコ人と民族的宗教的に近いウイグル人に対する中国政府の人権侵害は両国関係に立ちはだかる障害となっている。一般的にはトルコは常にウイグル問題をめぐり中国を批判してきたと言われている。しかしトルコのウイグル問題への実際の対応はこうした認識とは異なり、ウイグル問題が国際問題となると中国批判をするものの、その後には関係修復が模索されるというパターンを繰り返してきた。新型コロナウイルス感染拡大でトルコが中国依存を強めると、トルコが中国の圧力に屈して中国批判を封じ込めたとも言われるが、トルコはコロナ禍以前からウイグル問題で中国との関係が極度に悪化することがないように注意深く対応してきた点を本稿では明らかにしたい。

第 11 章 エジプトを巡る国際環境の変化に対するスィーサー政権の対応

——ロシア・中国との関係を中心に（鈴木恵美）

スィーサー政権は、従来の外交関係を維持しつつ、ロシアとは軍事分野で、中国とは経済分野で関係を強化している。近年、スィーサー政権が次々と最新の軍装備品を購入している背景として 2 点指摘できる。1 点目は、現状では地中海沖で発見された天然ガス田の安全を確保するための空の優位性が確保されていないこと、2 点目は、ルネサンスダムの建設によるナイル川の水量低下の可能性である。米政府は、エジプト政府によるロシア製戦闘機 Su-35 購入の阻止を試みたが、エジプト側の不満を放置したままでは、ロシアとエジプトの距離をさらに縮めることになるだろう。

一方、中国については、メガプロジェクトの実施を通して急速に関係が深化したが、2021 年にはドイツ企業に高速鉄道の建設を受注させるなど、中国への偏重を避ける動きも見られた。しかし、港湾運営に中国企業が参加するなど、米政府が懸念する状況には変化がない。今後も両国は経済分野だけでなく、あらゆる方面で関係を深めていくだろう。

第12章 深まる中国・アフリカ関係

—— FOCAC 8 と農業協力を中心に（井堂有子）

近年、米中対立の激化や米国外交の中東からインド太平洋へのシフトを遠景に、中国と中東・アフリカ地域の関係強化が加速化している。特にアフリカ地域における中国の存在は圧倒的である。2000年以降開催されてきている「中国・アフリカ協力フォーラム(FOCAC)」の下、多様な援助・投資・ビジネス活動が展開されてきた。特にアフリカ農業での中国の活動は歴史が長いが、2006年から始まったアフリカ各地での中国農業技術デモンストレーション・センター(ATDC)は、経済特区や農業の人材育成と併せて、中国企業のアフリカ進出の入り口となってきた。2021年11月末にセネガルで開催された第8回FOCACでは、アフリカの対中貿易赤字是正策として、アフリカ農産品の対中輸出増加を促進するための「グリーン・レーン」設置等が打ち出された。本稿では、「アフリカは中国を養うのか」という古典的問いを振り返りつつ、農業を通じた中国・アフリカ関係を概観する。

序章 米介入時代の終焉と新たな均衡の模索

立山 良司

はじめに

米国のアフガニスタンからの完全撤退は、世界に大きな衝撃を与えた。タリバーンの復権は、20年に及んだ「テロとの闘い」が期待した成果を挙げなかったことを示している。「大規模軍事作戦によって他国を再生させるという時代は終わった」というジョー・バイデン（Joe Biden）米大統領の発言は、1990年代から続いてきた介入による平和構築と民主主義国家建設という米国主導の国際的な取り組みの時代が終焉したことを告げており、ひとつの時代が画されたといつてよい。

その中東では依然として不安定な状況が続いている。新型コロナウイルスによる経済への悪影響は現在も続いており、経済の悪化は民主化プロセスを頓挫させている。各地の武力衝突は収まる気配を見せず、ミサイルやドローンなどの高度な兵器の拡散が加速している。中東の主要アクターは米国の中東からの「撤退」などを背景に、勢力の新たな均衡点を模索している。こうした動きが、中東をさらに不安定化させる要因となっている。

本研究プロジェクトでは2020年度に引き続き、変化し続ける中東の状況をさまざまな視点から検討した。加えて2021年度では、中国と中東・アフリカとの関係に焦点を当てた。その成果は第8章を中心に、本報告書の多くの章に盛り込まれている。

1. 深刻化する政治的・経済的危機

中東経済は2020年にはコロナ危機と油価の低迷という「二重の衝撃」を受けたが¹、2021年には油価の高まりもあり、息を吹き返す兆しを見せている。それでも世界銀行によると回復のスピードは緩慢で、2021年の中東全域での1人当たり実質国内総生産（GDP）の水準は、2019年よりも4.3%低い見通しである²。加えて多くの国で政治的危機が経済の悪化と同時進行している。その最たる例がレバノンである。

レバノンでは難民の流入や大衆による抗議運動、さらにコロナ危機や2020年8月のベイルート港での大爆発などにより、深刻な経済危機が続いている。世銀の推定では、2021年の1人当たり実質GDPの伸び率はマイナス9.8%と、2020年に続き大幅な落ち込みが予測されており³、国民は極度の物価高騰や電力不足などに苦しんでいる。経済危機の深刻化は、宗派グループや名望家などからなる政治集団（武装集団でもある）が対立を続け、利害の調整や富の分配、社会サービスの提供など政治が本来果たすべき役割を放棄していることに起因しており、内戦の再発も懸念されている。

「アラブの春」後の民主化のモデルケースと見なされたチュニジアでも、カイス・サイー

ド大統領（Kais Saied）が2021年7月、内閣を解任するとともに国民代表議会の活動を停止し、独占的に権力を掌握した。革命後初の大統領を務めたモンセフ・マルズーキ（Moncef Marzouki）は「チュニジアはもはや民主主義国家ではない」と述べ、失業などに起因する大衆の社会・経済的な不満が政治的不安定さと結びつきポピュリズムを台頭させ、民主化を頓挫させたと指摘している⁴。失業などに苦しむ大衆の多くはサイドによる権力独占を歓迎し、サイドも12月中旬に、憲法改正の国民投票と国民代表議会選挙をそれぞれ2022年7月と12月に実施するとの政治日程を発表した。しかし社会・経済状態は一向に改善せず、当初は高かったサイドの支持率も低下傾向にあり⁵、民主化復帰への道は険しい。

リビアでは2021年12月に大統領と議会の同時選挙が予定されていたが、実施できなかった。選挙の日程は2020年11月に、国連主導で開催されたりビア政治対話フォーラム（Libyan Political Dialogue Forum: LPDF）において合意されたものである。しかし武装勢力の対立や地理的な分割支配、トルコやロシアなど外部からの軍事介入が続く中で、選挙制度すら事前に合意できず、投票は延期となった。平和構築と民主化プロセスの取り組みとして、以前から国際社会は選挙の実施にこだわってきた。しかし、内戦に近い状況と分断が続いているリビアのような国で、選挙実施を優先するこうした取り組みが本当に有効であるかは改めて問われる必要がある。

5月にはイスラエルとガザ地区の間で大規模な武力衝突が発生し、背後にあるさまざまな問題が改めて明らかになった（第5章）。イエメンをめぐるのはサウジアラビアとフーシー派との和平協議が断続的に行われているが、武力紛争がエスカレートする様相も見せている（第4章）。また、スーダンでは軍を中心とする勢力が政治の実権を掌握し民主化プロセスを挫折させ、エチオピアでは内戦状態がいつそう悪化している（第6章）。

2. アフガニスタン問題と米国の中東「撤退」

米国の性急な引き揚げに伴う大混乱を含め、アフガニスタン問題は2001年9月の同時多発テロ事件以降の20年に及ぶ米国主導の「テロとの闘い」の文脈で議論されることが多い。しかしアフガニスタンの状況は、冷戦の終焉と湾岸危機・戦争を契機に始まった1990年以降の米国主導の国家建設や民主化達成を目指した30年にわたる介入の時代が、明確に終わりを告げたことを示している。

例えばローリー・スチュワート（Rory Stewart）は、介入によって世界のどこにでも平和を構築し、民主主義を実現できるという考えの背景には、ボスニア介入を「成功例」と見なす介入主義の思想があったと論じている⁶。スチュワートによれば、ボスニアでの介入はもともと小規模なものであり、かつ一定の成功もボスニア内での変化に起因しているところが大きい。ところが介入主義者たちはボスニアでの「成功例」に基づいて、世界中のど

こでも国際社会による国家建設は可能であり、そのための正しい計画と十分な資源があると信じ続け、アフガニスタンで介入規模を次々に拡大した。介入拡大はアフガニスタン人の米軍への反発を招くとともに、アフガニスタン治安部隊の米国への依存体質を強め、あらゆる部門で汚職を蔓延させた。結局、米国の政策は過剰な介入主義から孤立主義へと極端に振れ、性急な撤退に至ったというスチュワートの指摘は説得力を持っている。

一方、アフガニスタンを専門とするジェニファー・ブリック・ムルタザシュビリ (Jennifer Brick Murtazashvili) は、米国主導の国際社会がアフガニスタンの地域的、民族的な多様性を無視し、高度に一元化された統治システムを強引に作ろうとしたことが失敗を生み出したと指摘している⁷。ムルタザシュビリによれば、国際社会は①暴力装置を一元化した中央集権システムが効果的な統治を実現する、②人心 (hearts and minds) は援助によって得られる、③民主化と有効なテロ対策は同時に追求できる、④アフガニスタンの伝統的な分散型政治秩序は近代国家の統治システムと合致しない、という4つの誤った仮定に基づいてアフガニスタンの再建をはかった。しかし、軍事力を多用したテロ対策と、アフガニスタン経済が吸収しきれない多額の援助を注ぎ込んだ結果、かえって人心は離反し、極度の腐敗が生まれ、それを背景にタリバーンが復権したとムルタザシュビリは論じている。

アフガニスタンにおける状況の推移と米国の対応は、「ゲリラは負けなければ勝ちだが、在来型の軍隊は勝たなければ負け」というベトナム戦争の教訓、すなわち紛争の非対称性がもたらす政治的資源としての時間の流れる速度が米国とベトナムでは異なっていた、という永井陽之助の論考を想起させる⁸。

米国が性急にアフガニスタンを放棄したことは、米国の中東からの「撤退」の加速をいっそう明らかにした。バイデン政権は2021年末までにイラクにおける米軍の戦闘任務を終了させた(第3章)。また米国防省が米軍の「世界的な態勢見直し (Global Posture Review)」の完了にあたり発表した概要によると、見直しの優先地域は中国の台頭を念頭に置いたインド・太平洋地域であり、中東については「追加的分析を行う」としながらも、中東への緊急展開能力は保持する考えだ⁹。この考えは、米国が1980年代までペルシャ湾周辺地域でとっていた「水平線のかなた (水平線以遠)」戦略への後戻りを意味している。「水平線のかなた」戦略は、地域の反発を考慮し米軍の主力をペルシャ湾周辺に常駐させることを避け、地域の「代理人」を活用しつつ、何らかの事態が発生した場合には世界各地から集めた部隊を緊急展開するというオフショア・balancing政策だった(第1章)。ただ現在の状況は1980年代までとは大きく異なっており、オフショア・balancing政策が有効かは疑問が残る。

米国の中東・アフリカへの関与は、軍事的側面以外でも縮小しているようだ。先述の通りチュニジアでは政治的混乱が拡大しているが、米国の対応は消極的で、民主化復帰に向けた働きかけをしていないと批判されている¹⁰。スーダン問題への米国の対応も不十分で、

バイデン政権はトランプ政権の政策を継承し、サウジアラビアと UAE に対応をアウトソーシングしているとの批判もある¹¹。バイデン政権は民主主義の重視を訴え、2021年12月には「民主主義のためのサミット」をオンラインで開催した。しかし、民主化を強く後押ししている様子はない。バイデン政権にとって最優先の中東政策は、核開発問題などでイランと何らかの合意を結ぶことである。しかし本稿執筆時点（2022年1月）で、交渉の行方は見えていない。

いずれにしても米国と中東の関係は大きな転換点を迎えており、米国内でも中東政策の在り方についてさまざまな議論が行われている（第1章）。

3. 主要アクター間の新たな均衡の模索

「アラブの春」以降のアラブ諸国での内戦や混乱、武装非国家主体の出現、米国の「撤退」、さらにミサイルやドローンの普及などを背景に、中東では主要なアクターが複数の地域で同時進行的にパワーゲームを展開する多極的状況が続いている¹²。主要アクターとはイラン、トルコ、イスラエル、サウジアラビア、エジプト、UAE などである。2021年にはこうした主要アクター間のパワーゲームにも変化の兆しが見られた。

最初の大きな変化は、1月初めに開催された湾岸協力評議会（Gulf Cooperation Council: GCC）首脳会議を契機に、サウジアラビア、UAE、バハレーンの3か国が2017年6月以来、カタルに対し行ってきた断交や経済封鎖を解いたことだった。この結果、エジプトもカタルとの関係を正常化し、3年半続いたアラブ諸国内の対立が緩和された。和解はサウジアラビアが主導したとみられているが、背景には長期間の封鎖がカタルにそれほど大きな打撃を与えなかった上、イランのプレゼンスのいっそうの拡大、脱石油を見据えた経済構造転換の必要性、米国の中東からの「撤退」などがある。

カタル問題をめぐっては、トルコがカタルの側に立ったため、以前からムスリム同胞団政策やシリア内戦で対立していたサウジアラビアや UAE、エジプトとトルコの関係も悪化していた。しかしカタル問題の緩和を受け、これらアラブ3か国とトルコはそれぞれ、関係改善に向けた外交的接触や経済協力の推進などさまざまな措置をとった。リラ急落など経済困難に直面しているトルコにとっても、主要アラブ諸国との関係改善は経済的な魅力を持っている。トルコはさらにイスラエルとの関係改善も模索している。

「アラブの春」以来、地域の主要アクターとしての役割をほとんど果たせなかったエジプトも、地域外交で再び存在感を示し始めている。特に2021年5月のイスラエルとガザとの大規模軍事衝突の際には、停戦実現に向け中心的な役割を果たした。さらにスーダンの政変にエジプトが関与したとの指摘もある¹³。この指摘の真偽は別として、ナイル川の水問題をはじめとし、エジプトはスーダンの動静から目を離すことはできない。

このように中東の主要アクターの間では、さまざまな動きが交錯している。UAE に続い

てサウジアラビアもイランとの対話を開始した。対話開始のきっかけを作ったのは、やはりこれまで外交的には目立った動きがなかったイラクだった。また内戦の勃発以来、アラブ世界でほぼ孤立していたシリアといくつかのアラブ諸国が関係修復を図っている。ヨルダン、UAE、バハレーンは在シリア大使館を再開し、オマーンは引き揚げていた大使を復帰させた。またサウジアラビアも情報関係者などがアサド政権と意見交換をしている模様だ。アサド政権の崩壊があり得ない以上、関係を修復することでシリアにプレゼンスを保持しているイランとトルコに対抗する狙いがあると考えられる。このほか 2020 年に関係を正常化したイスラエルと UAE、バハレーン、モロッコは引き続き関係を拡大した。

だが、こうした動きが中東の安定化に直結することは期待できない。シリアやリビア、イエメンでの紛争は続いており、それぞれの紛争では中東、さらに域外の主要アクター間の利害が複雑に絡み合っている。イスラエルとイランとの「影の戦争」と呼ばれる対立もますます熾烈になっている。2022 年 1 月中旬に発生したアブダビへのドローンなどによる攻撃は、非国家主体を含めたアクター間の複雑な友敵関係を改めて示した。フーシー派が実行声明を出したが、イランの関与も指摘されている¹⁴。またこれら主要アクターの動向は東地中海でのエネルギー資源開発の動きや、内戦が激化しつつあるエチオピアを始めとする「アフリカの角」情勢とも深く関係している。

このように主要なアクターは複数の地域でパワーゲームを展開しながらも、地域情勢やそれを取り巻く国際情勢の変化を見据え、互いに協力する機会をうかがっている。その意味で各アクターは自らに有利な勢力の均衡点を模索しているといえよう。ただこうした動きには武器売却などの利害も絡んでいる。武装非国家主体も主要国の単なる「下請け」に留まらず、独自に行動する可能性は否めない。加えて中東には、互いの利害を調整する地域機構は存在しないため、協力は制度化につながらないまま対処療法的な動きに留まっている。中東の混沌とした状況は今後も続くに違いない。

4. 中国と中東・アフリカの関係

米国が中東からの「撤退」を進める一方で、ロシアは中東に対しより積極的な取り組みを続けている。シリアとリビアにはかなりのプレゼンスを確保し、ほとんどの国との関係を拡大している。エジプトやトルコなどには積極的に武器を売り込もうとしている。このようにロシアは米国の「撤退」が生み出した中東の「力の空白」をうまく利用しているが、自国主導の新たな地域秩序を作り出す意思も力もないようだ。

中国はどうだろうか。第 8 章の八塚論文が中国と中東との関係を中国側の視点から分析している。それによれば、中東との関係について中国内には二つの考えがある。第 1 は中東で多発する紛争に巻き込まれることを避けるため、関係は従来通り経済分野にとどめ、政治的には中立を維持するという慎重論である。一方、第 2 は国際秩序をめぐる米欧との

対立が深まる中で、中東にも政治的関与を強めることで、中国の「核心的利益」への支持を調達すべきだとの積極論である。現時点で中国がどちらの道を歩むか明確ではない。しかし経済的な利害が拡大するにつれ、意図とは別に政治的関与が拡大する状況も生じているようだ。

例えば軍事面での協力が政治的関与を拡大する可能性がある。この点に関し、サウジアラビアが中国の支援で弾道ミサイルを製造しているとの見方を米国情報関係者がしている、との2021年12月のCNNの報道¹⁵は大きな関心呼んだ。この報道が事実とすれば、サウジアラビアのミサイル製造は中東での急激なミサイル拡散に拍車をかけるものであり、ミサイル技術を移転しないという従来の約束を中国は守っていないとの批判も出ている¹⁶。またサウジアラビアとイランという積年のライバル関係に、中国が巻き込まれる危険もあるだろう。紛争が拡大しているエチオピアへの武器供与（第6章）も、中国が堅持してきた「政治的中立」を脅かす可能性をはらんでいる。

他方、中東・アフリカ諸国の側には中国との経済関係を拡大しようとする強いインセンティブがある。相対的に安い費用で大規模なインフラ・プロジェクトの実施や技術調達が可能となるからだ。また濃淡はあるもののGCC諸国にとって中国は主要なエネルギー資源の輸出相手国であり、この関係は今後も続くだろう（第9章）。中国とアフリカ諸国との関係拡大も著しく、さまざまな分野での投資や協力が計画されている（第12章）。

だがその一方で中東諸国の側には、「債務の罫」への懸念や米国の圧力などを背景に、中国との経済関係の拡大に慎重な姿勢もうかがえる。エジプトでは新行政首都建設など複数のメガプロジェクトに中国企業が大きく関係しているが、中国一辺倒を警戒する慎重姿勢もエジプトには見て取れる（第11章）。またトルコにとって、新疆ウイグル自治区の状況は内政問題と関係しており、中国との関係を考える上で慎重さを要する問題となっている（第10章）。

— 注 —

- 1 立山良司「コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容」『国際秩序変容期の競争と連携—グローバルガバナンス再構築に向けた日本外交への提言—中東・アフリカ』令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業（日本国際問題研究所、令和3年3月）7-8頁。
- 2 World Bank, *Overconfident: How Economic and Health Fault Lines Left the Middle East and North Africa Ill-Prepared to Face Covid-19*, October 2021, p.3.
- 3 Ibid., p.60.
- 4 Moncef Marzouki, “Is Democracy Lost?” *Journal of Democracy*, 33(1), January 2022, pp.5-11.
- 5 Vivian Yee, “Pressure Mounts on Tunisia’s President to Salvage the Economy,” *The New York Times*, January 3, 2022.
- 6 Rory Stewart, “The Last Days of Intervention: Afghanistan and the Delusions of Maximalism,” *Foreign Affairs*, 100(6), November/December 2021, pp.60-73.

- 7 Jennifer Brick Murtazashvili, “The Collapse of Afghanistan,” *Journal of Democracy*, 33(1), January 2022, pp.40-54.
- 8 永井陽之助『時間の政治学』（中央公論社、1979年）49-82頁。なお「ゲリラは……」は一般にヘンリー・キッシンジャーの言葉とされているが、永井によれば、スタンレー・ホフマンがアルジェリア戦争に関する論文で最初に使用したという（275頁）。
- 9 Jim Garamone, “Biden Approves Global Posture Review Recommendations,” *DOD News*, November 29, 2021.
- 10 Sarah Yerkes, “The Tunisian President’s Election Plan is Troubling. So Is the U.S. Response.” Carnegie Endowment for International Peace, December 21, 2021. <<https://carnegieendowment.org/2021/12/21/tunisian-president-s-election-plan-is-troubling.-so-is-u.s.-response-pub-86060>>, accessed on January 20, 2022.
- 11 Cameron Hudson and Kholood Khair, “Why Won’t Biden Support Sudan’s Democracy Movement?” *Foreign Policy*, January 7, 2022.
- 12 立山良司「コロナ危機とアラブ・イスラエル接近が示唆する中東の変容」10-12頁。
- 13 Mourad R. Kamel, “Egypt/Sudan: Could a military government in Khartoum be good news for Cairo?” *The Africa Report*, December 2, 2021
- 14 Ahmed Nagi, “Abu Dhabi’s Dilemma,” *Diwan*, January 18, 2022.
- 15 Zachary Cohen, “US intel and satellite images show Saudi Arabia is now building its own ballistic missiles with help of China,” December 23, 2021, *CNN*. <<https://edition.cnn.com/2021/12/23/politics/saudi-ballistic-missiles-china/index.html>>, accessed on January 5, 2022.
- 16 Michael Young, “Going Ballistic,” *Diwan*, January 10, 2022.

第1部

中東・アフリカ地域情勢

第1章 バイデン政権初年の米・中東関係

小野沢 透

はじめに

2021年は米国の中東政策をめぐる議論がきわめて低調な年であった。選挙の年であった2020年にかけて多くの政策提言が発表され、2021年が発足したばかりのバイデン（Joseph Biden）政権の中東政策を見定める年となったという側面はあるだろう。しかし、そのような事情を差し引いても、中東政策をめぐる議論がほぼ消失しているという事態は、やはり異常という印象を受ける。2019年まで毎年、中東に関する論考を集中して掲載する号を発行してきた『フォーリン・アフェアーズ』誌は2021年には中東特集号を発行しなかった（そのかわりに「対テロ戦争」を総括する号が発行された）。バイデン政権の成立後、主要なシンクタンクのホームページに中東政策をめぐるまとまった新たな論考や記事はほとんど見られなくなっている。

一方、アフガニスタンからの全面撤退という大きな動きを除けば、バイデン政権の中東における動きも、少なくとも報道などからはあまり伝わってこない。実際のところ、国内においては断続的な新型コロナウイルス感染症の拡大や予算等を巡る連邦議会との駆け引き、対外関係においては中国との競争やウクライナを巡るロシアとの緊張の高まりなど、中東よりも重要な政策課題に新政権が忙殺されたという事情があるのは間違いない。しかし、如何なる事情があるにせよ、2001年の同時多発テロ以降で米国政府の関心がここまで中東から遠ざかったように見えた年はない。

政府の公式発表や報道のみから、バイデン政権の中東政策を窺い知るのは難しい。しかし、政権発足までの間に民主党に近い対外政策エリートたち（以下、「民主党系専門家」と記す）が提起していた中東政策に関する提言を手掛かりとすることで、その概要を推測することは出来そうである。本稿は、民主党系専門家の政策提言を補助線として利用することでバイデン政権の中東政策を分析した上で、米国の中東における行動、および政権の中東政策に対する異論を検討することにより、米・中東関係の現状を考察する。

1. 政策の概要

(1) 民主党系専門家の政策提言

本節では、民主党系専門家の中東政策提言について概観する。詳細は昨年度の報告書で検討しているので¹、本稿では行論上必要な範囲でその概要を確認するにとどめることとする。

民主党系専門家の中東政策提言の起点となり、その基本方針を据えることになったの

は、2019年に『フォーリン・アフェアーズ』誌に発表された、マラー・カーリン（Mara Karlin）とタマラ・ウィッテス（Tamara Cofman Wittes）の共著論文、「中東というアメリカの煉獄：消極的政策の主張」（以下、「煉獄」論文と記す）であった²。「煉獄」論文の要点は、次の2点に要約できる。まず、米国民が容認できるレベルの負担で、米国が中東における十分な影響力を維持し、あるいは中東に好ましい政治状況を創出できる可能性は無い、との指摘である。これは、米国が負担可能な水準で中東における影響力を維持できる均衡点を探ろうとした、オバマ（Barack H. Obama）およびトランプ（Donald J. Trump）政権の中東政策に対する批判であるが、政策提言としては、中東の政治情勢如何にかかわらず、米国自身のインタレストに従って、軍事的撤退を含む中東への関与のあり方を決定すべきである、との主張である。

もうひとつの要点は、米国の中東におけるインタレストを、①ホルムズ海峡やスエズ運河などの国際的水路の自由航行の維持、②テロの脅威の抑制、③域内の友好諸国の安定、以上3点に局限すべきであるとの主張である。冷戦期以来の米国の中東におけるインタレストは、敵対的勢力の中東への影響力拡大の防止という地政学的インタレスト、および中東からの石油・天然ガスの安定的供給の維持という経済的インタレストを、二本柱としてきた（以下、これらを「伝統的なインタレスト定義」と記す）。「煉獄」論文は、伝統的なインタレスト定義を大幅に縮小することを主張する。「煉獄」論文のインタレスト③は、伝統的な地政学的インタレストと重なり合う部分があるものの、そのスコープは大幅に縮小されている。「煉獄」論文は、グローバルなレベルで米国とライバル関係にある中国・ロシアは中東における地政学的な脅威ではないとの判断を示す。その根拠は、中東において中・露両国は特定の勢力と連携することによって政治的影響力を拡大しようとしているわけではなく、むしろあらゆる勢力との友好関係を構築することによっておもに経済的な利益を得ようとしているとの分析にある。一方、石油については、「煉獄」論文は、その供給源が多様化し、一次エネルギーとしての重要性も相対的に低下していることなどを指摘し、米国はこれまでほど中東からの石油供給の維持に関心を払う必要がなくなっているとの判断を示す。以上のように論じた上で、「煉獄」論文は、その「基幹的なパートナーやインタレスト（core partners or interests）」が脅かされぬ限り、米国は中東からの撤退を加速させるべきである、と論じたのである。

「煉獄」論文の共著者が在籍していたブルッキングス研究所は、「煉獄」論文の基本方針をもとにした、中東の個別の国やイシューに関するより詳細な政策提言集『中東関与の見直し』（以下、『見直し』論集）を2020年に刊行した³。さらに、2021年1月、バイデン政権の成立と前後して、「煉獄」論文の共著者の一人であるウィッテスは、「中東において何を為し、何を為さざるべきか」と題された簡略な政策提言（以下、「当為」提言）をブルッキングス研究所のウェブサイトで公表した⁴。「当為」提言は、『見直し』論集のダイジェ

スト版のような内容となっている。両者は、「煉獄」論文の基本的な論点を踏襲した上で、きたるべき中東政策のあり方として、米国の軍事的な関与を縮小する一方で外交的な関与についてはこれを強化すべきであると論じ、米国の外交的関与は、中東域内の対立を抑制し政治的な安定を可能な限り実現すること、そして米国の価値やインタレストに反する中東諸国の行動を抑制することを、大きな目標とすべきである、との論点を打ち出している。かかる全般的な方針のもと、「当為」提言は下記のような個別的政策を提起する。

- ・ イランに対する「最大圧力」政策を中止する。それに代えて、外交、情報共有、経済・軍的手段を活用することにより、イランの転覆活動を抑止・妨害すると同時に、核協議に参加させるインセンティブを提示する。
- ・ 国防総省は、ゼロ・ベースでペルシャ湾駐留戦力の再検討を行う。
- ・ トランプ政権のイスラエル・サウジアラビア・UAE に対する無制限の放任政策を撤回する。サウジアラビアをはじめとするパートナー諸国に、米国のインタレストを説明し、米国にとっての障害となる行動の抑制を求める。
- ・ 外交的手段により、イエメン、リビアの内戦解決を目指す。
- ・ イスラエル・パレスチナ間の対話再開を促し、双方に不安定化につながる一方的行動を自制させる。但し、パレスチナ問題の解決は優先課題ではなく、あくまでも長期的な問題解決を目標とする。
- ・ シリア・イラク国境地域における小規模な米軍のプレゼンスを維持するとともに、シリア・イランに対する制裁を維持することにより、アサド政権への一定の影響力確保を目指す。

「当為」提言で注目されるのは、一見するところ、それが「煉獄」論文や『見直し』論集よりも、米国のインタレスト定義について伝統的な立場に近いようにも見える点である。「当為」提言は、中東が「テロリストの安全な避難所 (safe haven) とならず、合衆国に敵対的な如何なる勢力の支配下に置かれず、グローバルなエネルギー市場の安定に貢献する」ようにすることが、米国の軍事的プレゼンスの目的である、との2020年5月の国防総省当局者の議会での発言を引用する。その上で、イスラーム国その他のテロリストを打倒し、イランが核保有国となる (achieving nuclear weapons status) のを防止し、エネルギー輸出に障害が発生するのを防ぐことが、米国の中東への軍事的関与の目標であると論じる。論法は異なるものの、これは伝統的なインタレスト定義を彷彿させる叙述である。

しかしながら、このことをもって「当為」提言が伝統的なインタレスト定義の方向にシフトしたと捉えるのは早計である。「当為」提言は、その末尾近くで、当面は中東において中国やロシアを地政学的な脅威と見做す必要はないとの見方、すなわち「煉獄」論文以来

の民主党系専門家と同様の見方を明確に打ち出している。中国が戦略的関心を示している「アフリカの角」地域を除けば、中東における中国とロシアの活動は、幅広い中東諸国との経済的関係（transactional relationship）の拡大を目指すものにとどまっている。しかも中東における米国のパートナー諸国も中・露との関係の拡大を望んでいる。中国のイスラエル・ペルシャ湾岸諸国との技術協力の拡大など、懸念すべき動向を注視する必要があるものの、中東における中・露の影響力拡大をゼロサム・ゲーム的に脅威と捉えるべきではない。このように述べた上で、「当為」提言は、中東における地政学的脅威を、イランの核兵器開発能力の獲得を筆頭とする域内起源のものに局限する一方で、地政学的なレベルでは中東を中・露とのグローバルな対立・競争から切り離す立場を打ち出している。「当為」提言のインタレスト定義に関する議論は、「煉獄」論文や『見直し』論集の立場を修正するものではなく、論点の明確化を意図するものと捉えるべきであろう。

以上を俯瞰するならば、「煉獄」論文から『見直し』論集を経て「当為」提言に至る民主党系専門家の中東政策方針は、一貫したひとつの政策体系となっている。管見の限り、民主党系の専門家たちの間からこれらに対する強い批判が提起された様子は見られない。バイデン政権成立時点で、民主党系専門家の間には、中東政策の方針に関する事実上のコンセンサスが形成されていたと理解してよさそうである。

(2) バイデン政権初期の中東政策

バイデン政権は、これらの政策提言をどのように受け止め、みずからの政策に反映しようとしているのであろうか。現政権の政策の内容やその形成過程を伝える情報は限られるものの、本節では、政府の公式文書等を手がかりに、前節で検討した民主党系専門家の提言の採否に着目して、バイデン政権1年目の中東政策を検討する。

最初の手がかりは、2021年3月に発表された「暫定国家安全保障戦略ガイダンス（Interim National Security Strategic Guidance：以下INSSG2021）」である⁵。バイデン政権の本格的な国家安全保障戦略は2022年に発表される予定であり、INSSG2021は、その名の示すとおり「暫定的」な政策との位置づけである。公表を前提とする文書だけに、政策の内実を測りかねるような当たり障りのない言い回しが多いものの、発足当初のバイデン政権がどのような状況認識や使命意識（mandate）を有していたのかを知るために、つまり政権の初期状態を知るためには有用な文書である。

INSSG2021は、グローバルな目標として、民主主義の価値の増進を掲げ、「安定した開放的な国際システム」を維持することを目指す姿勢を示す。その脅威と位置づけられるのは、グローバルなレベルでは中国とロシア、地域的レベルではイランと北朝鮮、そしてより一般的な脅威としてのテロと暴力的急進主義である。これらの脅威に対処するための手段としては、外交と経済的手段を重視し、そのために同盟・パートナー諸国と国際機

構との連携を強化する方針が随所で言及されている。つまり、軍事力の行使に偏重した従来の対外政策を改める姿勢が明確に打ち出されているのである。

個別的な地域やイシューに関する政策方針の叙述は、文書全体を通じて羅列的で、中東も例外ではない。中東政策に割かれた1段落 (p.11) の冒頭では、イスラエルの安全への米国のコミットメントを再確認し、パレスチナの二国家解決を推進する方針が示される。それに続いて、域内のパートナー諸国と連携してイランの侵略を抑止するとともにその域内諸国への脅威に対処すること、アル＝カーイダ等のテロ組織を破壊し ISIS (イスラーム国) の復活を防止すること、人道危機に対処すること、地域の安定を損なう軍事紛争の解決に向けた努力を強化することが、方針として列挙される。そして、段落後半では、前政権との相違が次のように強調される。「我々は、軍事力が当該地域の諸問題を解決するとは考えておらず、また我々は中東域内のパートナーたちが米国のインタレストや価値観に反する政策を遂行するのを放置するつもりはない。… [中略] …我々の目標は、域内の緊張を緩和することであり、中東全域の人々が自らの希望を実現できる空間を創出することである」。また、当該段落から少し離れた核拡散問題を論じた段落には、「我々は、イランの核開発プログラムおよび域内の安定を損なうその他の行動に対処するために、原則に基づいた外交を遂行する」(p.13) との一文がある。

軍事力に関する政策方針にも中東は登場する。そこで最初に言及されているのはアフガニスタンである。「我々は、アフガニスタンが合衆国に対するテロ攻撃を行うための安全な拠点 (a safe haven) となるのを防ぎつつ、アフガニスタンにおけるアメリカの最も長い戦争を責任ある形で終結させる (responsibly end)」。しかる後に、グローバルな米軍の配置に関する簡略な言及がある。米軍のプレゼンスは「インド・太平洋と欧州において最強 (most robust)」とする一方で、「中東においては、国際テロ・ネットワークを破壊し、イランの侵略を抑止し、米国の死活的インタレストを防衛するために必要な水準にまで、米軍のプレゼンスを適正化する (right-size)」との方針が示される。ただし、具体的な戦力配置の変更については、後述する「グローバル・ポスチャー・レビュー (Global Posture Review: GPR)」で検討するとの方針が示されるにとどまっている (p.15)。

以上のような一般的な記述のみからバイデン政権の方針を読み取るのは難しい。しかし、いわば答え合わせ的に前節で検討した民主党系専門家の中東政策提言と照合してみるならば、INSSG2021 の中東政策は、「煉獄」論文を起点として形成されてきた民主党系専門家の中東政策提言をほぼ全面的に受け入れていると理解することが出来る。民主党系専門家の提言以上にイスラエルに対するコミットメントが強調されているのは、INSSG2021 が一般向けの公開文書として作成されている事情を反映していると見るべきであろう。

INSSG2021 で言及されていた「グローバル・ポスチャー・レビュー (Global Posture Review: 以下 GPR2021)」は、11 月末に国防総省から大統領に提出され、その勧告が承認

された。GPR2021は文書自体が非公開であるため、国防総省の声明等からその概要を推測するしかない。国防総省の声明文では、インド・太平洋地域については、中国の軍事的侵略を抑止するとともに北朝鮮の脅威に対処することを目標として、同盟・パートナー諸国との軍事活動に備えたアクセスの向上、オーストラリアや太平洋島嶼における防衛インフラの拡充、オーストラリアへの航空機のローテーション配備、韓国にローテーション配備されていた攻撃型ヘリコプターの常駐化が、欧州についてはドイツに駐留する戦力の拡充などが、それぞれ具体的な方針として挙げられている。中東については、国防総省の対イラン政策方針およびテロ対策のための必要戦力の再検討が行われたこと、イラクとシリアにおいて「ISIS 撲滅作戦 (the Defeat-ISIS campaign)」および現地のパートナーの戦力整備を継続すること、国防総省が中東における必要戦力の検討作業を継続していることが言及されている⁶。具体的な情報はきわめて乏しいものの、イラクとシリアからの早期の米軍撤退方針が示されなかったこと、そして中東における必要戦力の検討作業が行われていることから、GPR2021の策定過程においても、民主党系専門家の中東政策提言が採用されていることを読み取ることが出来る。

声明文の発表にあわせて行われた、カーリン国防次官補（政策担当国防副次官の職務を担当）——「煉獄」論文の共著者のひとり——の記者会見からは、いますこし多くの情報を読み取ることが出来る⁷。カーリンによると、GPR2021の背後にある基本的な目標は、米国が従来以上に外交を手段として重視し、同盟国やパートナーとのいっそう緊密な協力関係を対外政策の基盤とし、賢明な意思決定により責任ある形で軍事力を行使する態勢を構築することにある。それゆえ、とりわけインド・太平洋地域については、域内の安定および中国と北朝鮮に対する抑止の強化に向けた同盟・パートナー諸国との協力関係のいっそうの強化を目指し、欧州についても同盟諸国との協議を予定しているという。これらの言及からは、バイデン政権が、インド・太平洋地域および欧州については、米国が一国的に方針や目標を設定する姿勢を抑制し、同盟・パートナー諸国との交渉を進めつつある様子が浮かび上がる。これとは対照的に、中東については現地諸国との協議に関する言及がまったく無く、そのかわりに、国防総省が当該地域で必要とされる軍事力の規模に関する検討を継続し、当該地域に展開する米軍の態勢を「継続的に変更する (make continuous changes)」方針が示されるにとどまった。このことのみからバイデン政権が中東のパートナー諸国との合意形成を軽視していると即断することはできないが、中東からの米軍の大規模撤退がなお検討段階にあり、現地諸国との協議に向けた準備もいまだ整っていない様子が浮かび上がる。

カーリンの会見には、もうひとつ興味深い発言があった。それは、「我々は、脅威の状況に応じて当該〔中東〕地域に戦力を緊急展開する能力を常に備えている (we always have the capability to rapidly deploy forces to the region based on the threat environment)」(強調

は引用者) という発言である。いささか深読み過ぎる可能性はあるものの、この発言には、国防総省が中東に駐留する戦力を大規模に縮小する意図が込められているように見える。米中央軍 (CENTCOM) の組織上の前身は、1979年に創設された緊急展開軍 (Rapid Deployment Joint Task Force) という名称であった。「緊急展開」する戦力という表現には、この時代への回帰という方向性が強く示唆されていると読めるのである。1979年当時、米国の中東政策は現地の代理勢力を活用するオフショア・balancing政策の枠組みの下に遂行され、中東に常駐する米軍はきわめて小規模な海軍戦力のみであった。米国のペルシャ湾諸国へのコミットメントは、当該地域に大規模な軍事力を駐留させることなく遂行されたゆえに、「水平線以遠」戦略とも呼ばれた。有事に「緊急展開」する能力を重視するというカーリンの発言は、「水平線以遠」戦略への回帰、すなわち米軍の中東からの撤退を推進する枠組への回帰を強く示唆しているように思われるのである。

GPR2021に関する断片的な情報からは、バイデン政権が民主党系専門家の唱えた中東からの軍事的撤退論を受け入れ、その実行に向けて検討を進めている様子が窺われる。そして、INSSG2021の記述もあわせて考えるならば、バイデン政権が民主党系専門家の中東政策提言をほぼ全面的に受け入れたことは間違いないと思われる。「煉獄」論文の共著者であるカーリンの要職への起用も、これを強く示唆している⁸。しかしながら、(すでに撤退が完了したアフガニスタンを除いて) 中東からの軍事的撤退に向けた具体的な計画が定まっているようにも、それに向けた外交的な環境整備が進められているようにも見えないことは、民主党系専門家の政策提言の要諦がなお実行に移されていないことを示している。次節では、発足後1年間にバイデン政権が中東において具体的にどのような行動を取ったのか、いくつかの事例を取り上げて検討する。

2. バイデン政権の行動

(1) アフガニスタン

『見直し』論集や「当為」提言には対アフガニスタン政策は含まれていないものの、中東からの大胆な撤退方針を論じた「煉獄」論文がアフガニスタンをその射程に捉えていなかったとは考えにくい。バイデン自身、大統領選挙戦中の2020年に『フォーリン・アフェアーズ』誌に発表した論文で、「我々はアフガニスタンおよび中東の戦争から兵士の大部分を帰国させ、我々の任務をアル=カーイダおよびISISの打倒と厳密に [narrowly] 定義すべきである。… [中略] …勝利できぬ紛争に釘付けにされ続けることは、我々が関心を向けるべき他の諸問題を主導する能力を浪費し、米国のパワーのその他の手段を再構築するのを妨げている」と述べ、中東からの軍事的撤退の一環としてアフガニスタン撤退を位置づけていた⁹。INSSG2021がアフガニスタンからの軍事的撤退方針を明示していたことは、先述の通りである。

バイデン政権のアフガニスタン政策は、4月14日の大統領演説で明確に語られた。この中でバイデンは、トランプ政権がターリバーンと締結した協定に基づいて5月1日に米軍の撤退を開始し、米同時多発テロから20年目となる9月11日までに撤退を完了するというスケジュールを示した。そして、かかる撤退スケジュールが軍や情報機関を含む米国政府関係者およびアフガニスタン政府を含む関係各国とも意見交換を行った上で決定されたこと、そして撤退は「拙速」なものではなく同国に軍を展開している同盟国との緊密な調整の下に「責任ある形で、慎重に、そして安全に (responsibly, deliberately, and safely)」実施されることを強調した。バイデンは、完全撤退を決定した理由として、もともと米国の派兵の目的がテロの脅威の除去とウサマ・ビン・ラーディン (Usama Bin Ladin) およびアル＝カーイダに対する報復であったとの理解を示した上で、これらがすでに達成されていること、そして米国と同盟諸国が「30万人」のアフガニスタン政府軍の育成を完了していることを挙げ、米国は中国との競争や「民主的価値に立脚する未来」の構築をはじめとする諸課題に対処するためにも、アフガニスタンから軍を撤退させねばならないと論じた。撤退に対する反対論に対しては、バイデンは次のようなレトリカルな問いを投げかけることで、議論を封じる姿勢を示した。「我々が永遠にアフガニスタンにとどまるべきだと論じようとする者はいないが、誰もが今は撤退に適切な時期ではないと主張する」。「それでは、いつが撤退に適切な時期だということか？ 1年先か、2年先か、10年先か？ 既に費やしている1兆ドルの上に、さらに100億、200億、300億ドルを費やすということか？」¹⁰

仔細に見るならば、この演説には、撤退を正当化する2つの論拠がぎこちなく併置されている。ひとつは、米国は現地情勢如何にかかわらず自らの利益に従って撤退しなければならないという論拠であり、「煉獄」論文以来の民主党系専門家の政策論を反映する議論である。もうひとつは、アフガニスタン政府軍の構築をはじめとして、米軍撤退を実現するための現地の条件は整っており、米国はアフガニスタンにおいてしかるべき責任を既に果たしたという論拠である。これら2つの論拠の間に矛盾はないものの、相関関係もない。それらを結びつけているのは、米国がアフガニスタンに出兵した理由をテロ対策とアル＝カーイダへの報復に局限する、換言するならば、アフガニスタンの政治的安定や国民国家建設が米国の目標であったことはなかったという、歴史的に見ればはなはだ疑わしい前提である。

7月8日、バイデンは、アフガニスタン政策に関する2度目の演説で、米軍の撤退完了を8月末に繰り上げることを発表した。演説の中でバイデンは、4月の自らの演説後にターリバーンの攻撃が下火となり、その結果、犠牲者を出すことなく米軍の撤退が既に進行していることを実績として誇り、撤退を成功裏に完了することへの自信を示した。しかし、演説後の質疑応答では、記者たちから鋭い質問が相次いだ。アフガニスタン政府が崩壊する可能性について問われたバイデンは、米国などがアフガニスタン政府軍30万人を育成し

装備等の提供を継続していることをあらためて指摘して、そのような可能性は皆無であると断言した。また、ターリバーンを信頼しているのかとの質問に対しては、これを「馬鹿げた (silly)」質問として退けつつ、ターリバーンを全く信用していないとの立場をあらためて示した¹¹。記者たちからの質問は、4月14日演説で示された2つの論拠のうち、後者に集中した。このことは、記者たちが、アフガニスタン政府の存続を完全撤退の条件と捉えていたことを示唆している。それに対してバイデンは、米軍の撤退後もアフガニスタン政府が存続するとの見通しを示すことで、撤退慎重論を再度封じたのである。

しかし、その後まもなく、アフガニスタンではターリバーンが急速に支配領域を拡大し、8月15日には首都カブールを制圧、米軍の撤退完了を前にほぼ全土で実質的な支配を回復した¹²。事態の急展開を受け、8月16日にバイデンは大統領として3度目となるアフガニスタンに関する演説を行った。バイデンは、事態の進展が「我々の予想よりも急速」であったことを認める一方で¹³、「アフガニスタンにおける我々の任務が国民国家建設とされたことはなかった。統一され、集権化された民主主義国家の創出が任務であったことはなかった」として、4月14日演説の1つめの論拠を強調した。その上で、「アフガニスタン人兵士が戦おうとしないにもかかわらず、さらに何世代にわたるアメリカ人男女をアフガニスタン内戦を戦うために送り込めと言うのか。あとどれだけの生命——アメリカ人の生命——をかける価値があるというのか」と、4月14日演説と同様のレトリカルな問いを投げかけた¹⁴。撤退を正当化する2つめの論拠が崩壊してもなお米軍の撤退方針を強く擁護するバイデン政権が、実際には1つめの論拠に従って、すなわち米国自身の国益に従って現地情勢如何にかかわらず撤退を実現する決意であったことが、この演説では明白に示されたのである。

カブール国際空港に出国を求めるアフガニスタン人などが殺到するなど、アフガニスタン現地は混乱した。それにもかかわらず、米軍は当初の予定通り8月31日に撤退を完了した。同日、バイデンは専門家の予想を超える「12万」人の撤退を実現したとして、自らの成果を誇った¹⁵。管見の限り、アフガニスタンからの撤退そのものについては、米国内の批判は比較的少ない¹⁶。しかし、ターリバーン政権の復活を許し、アフガニスタン政府軍への支援を含む対米協力者への保護責任を途中で放棄し¹⁷、同国で共同作戦を行っていたNATO諸国との十分な意見交換も経ずに行われた¹⁸撤退のありようについては、バイデン政権に大きな瑕疵があるとする批判が提起された¹⁹。アフガニスタン撤退はバイデン政権にとっての大きな政治的失点となった。

バイデン政権は、トランプ政権下で結ばれたターリバーンとの合意を見直すことも、アフガニスタン情勢の展開に応じて撤退スケジュールを見直すことも、NATO諸国とのより実質的な意見交換を行うこともできたであろう。裏を返せば現地情勢と無関係に、かつ一国的に遂行された完全撤退は、バイデン政権の強い意志を反映していた。そして、か

かる強い意志の背後にあったのは民主党系専門家の中東政策であったと考えられる。アフガニスタン撤退でバイデン政権が負った政治的失点が民主党系専門家の提言に基づく政権の中東政策にどのような影響を与えるかは、未だ明らかではない。

(2) イラン

トランプ政権が一方向的に離脱したイランとの核合意（JCPOA）への復帰、あるいは新たな核合意の構築は、バイデン政権の中東政策における重要な柱である。民主党系専門家たちは、例外なくイランとの核合意再建の重要性を論じてきた²⁰。しかしながら、民主党系専門家の中東政策提言でも、INSSG2021でも、イランは核不拡散の文脈で論じられることが多く、イランとの核合意の再建と地域的政策としての中東政策の連関は必ずしも明示的に論じられているわけではない。核合意の成否と地域的な政策の連関が明示的に論じられないのは、オバマ政権下で締結された核合意がイスラエルやサウジアラビアなど反イラン・親米の中東諸国に概して不評であったこととも関連していると考えられる。すなわち、イランとの核合意は、国際的な対イラン経済制裁の緩和、域内の政治的緊張緩和の一環としての対イラン緊張緩和、そして米国の中東からの軍事的撤退など、反イラン・親米諸国にとっては不都合な政策と密接に関連していると考えられるのである。それゆえ、イランとの核合意の成否は、中東域内の緊張緩和と米軍撤退をセットで進めようとするバイデン政権の中東政策の成否を左右する大きな分岐点となりうる。

本稿を執筆している2021年12月下旬時点で、報道を見る限り、イランの核開発に関する国際的な枠組みを再構築できる可能性が高いとは言えない。米国が間接的な形で参加するイランとの核協議は、米国の政権交代後、2021年4月から6月にかけて行われ、双方の妥協によって協定案を「70から80パーセント」完成していたというが、イランの大統領選挙のために中断された。選挙後に成立した保守派のライースイー（Ebrahim Raisi）政権との間で、11月末に交渉はウィーンで再開された。しかし、イラン側と直接接触する欧州側の交渉団によると、イラン側が前回までの交渉での譲歩を実質的に撤回する新たな立場を打ち出したことで、交渉の妥結を展望するのはいっそう困難になっている。この間もイランは核兵器製造への転用が容易な60パーセント水準のウラン濃縮を進めており、この高濃縮ウランが短期間のうちに核兵器製造が可能な水準の量に到達するまでが交渉の事実上のタイムリミットと見做されている²¹。バイデン政権は、ウィーンでの交渉が失敗した場合、「他の選択肢」に訴える可能性を示唆している。「他の選択肢」は、基本的には対イラン経済制裁のさらなる強化を指すと考えられるものの、オースティン（Lloyd Austin）国防長官が「イランの脅威に対処するために、イスラエル……を含む、域内のすべての我々のパートナーと緊密に協力する」と言及したことに示唆されているように、軍事行動も排除されていない²²。

米国側の発言もイラン側の強硬姿勢も、核交渉で相手側から最大限の譲歩を引き出すためのバーゲニングの要素を含んでいると考えられるから、これらの情報をもってはや核交渉妥結の可能性は無いと即断することは出来ない。核交渉はきわめて機密性の高い交渉であって、外部に発信される情報からその行方を占うのはきわめて難しい。しかしながら、2021年末時点でバイデン政権の対イラン政策が想定通りに進んでいないことは間違いない。結果的にバイデン政権は、トランプ政権の「最大圧力」政策を継続することとなり、さらなる圧力を加える必要に迫られる可能性も浮上している。地政学的脅威と位置づけられたイランとの緊張が継続あるいは亢進すれば、バイデン政権が中東政策全体の見直しを迫られるのは避け難いように思われる。

(3) 親米アラブ諸国

トランプ政権の下で顕著であったサウジアラビアを筆頭とする親米的なアラブ諸国への白紙委任政策を撤回し、これら諸国に対して米国の国益や価値に反する行動を自制させることは、民主党系専門家たちの中東政策提言に共通するテーマのひとつであった。『見直し』論集においては、とりわけサウジアラビアとエジプトに対して、適宜圧力を加えながら、それぞれの国内統治における人権や政治的自由の改善を要求していく方針が示されていた。

民主党系専門家の対サウジアラビア政策の要点は、ムハンマド皇太子（Muhammad bin Salman）との個人的関係に依存したトランプ政権期の二国間関係を制度化された通常の二国間関係に回帰させるとともに、サウジの国内統治については政治的抑圧や人権侵害を、対外政策においてはイエメン内戦への介入に代表される冒険主義を改めさせることにあった²³。これらの政策は、少なくとも部分的には実行に移され、あるいは実行途上にあると見られる。バイデン政権は、ムハンマド皇太子のみならずサルマン国王（Salman bin Abd al-Aziz）を含むサウジ指導部に対して、サウジ国内の人権状況やイエメン内戦へのサウジの介入に対する懸念を伝達したとされる。また、米国側が「攻撃的」と判断するサウジのイエメン介入への協力を停止し、2019年9月のアブカイク石油施設への大規模攻撃を受けて国境警備のために派遣されていた米軍の人員（military personnel）と兵器（defense system）の一部を引き揚げ、軍事物資輸出の一部（詳細は非公開）を凍結した。人権侵害を理由とする、情報機関の人員を含むサウジアラビア人個人を対象とする制裁も、バイデン政権下で拡大された²⁴。

以上の情報からは、バイデン政権が民主党系専門家の政策提言を少なくとも一定程度は実行に移していることを見て取ることが出来る。しかし一方で、バイデン政権がサウジアラビアに加えている圧力が、どの程度の強度で、どの程度の持続性を有するものかは、明らかではない。バイデン政権の対サウジ姿勢は、民主党系専門家の提言内容に比べれば穏

健に推移しているという印象を否めない。その理由の一端は、サウジ側が人権状況の改善を含む米国側の要求を受け入れ、改善に向けて努力する姿勢を示していることにある。そうであるとするならば、今後サウジ側の行動に変化が見られぬ場合、バイデン政権の対サウジ姿勢は硬化していく可能性がある。バイデン政権の対サウジ政策が、サウジ側の動向を注視する段階にあるのか、そうではなくて腰砕けに過ぎないのかは、政権2年目以降の動きを見なければ、判断できない。

民主党系専門家たちが、サウジと並んで強硬に改革を要求する対象として挙げていたのは、エジプトである。とりわけ『見直し』論集では、キャンプ・デイヴィッド合意以来、対イスラエル和平の報償としてほぼ自動的に継続されてきた米国からの軍事援助を見直す可能性にまで踏み込みつつ、エジプトの統治体制や人権状況の改善を要求することが献策されていた²⁵。バイデン政権は、エジプト政府に対して国内の政治的抑圧や人権状況への懸念を表明し、これらに関する改善が無いことを理由として、2020会計年度予算に計上されていた軍事援助の1割弱に相当する額の執行を停止した。2012年以降の米歳出法の対エジプト軍事援助に関する項目には、統治や人権状況の改善なき場合、軍事援助の執行を停止できるとする条項があるが、行政府はテロ対策や安全保障を理由としてこの条項を不適用（waive）とすることが可能である。オバマおよびトランプ政権はこの行政府の不適用権限を行使してきた。バイデン政権がこの条項の不適用権限を行使せず一部とはいえ軍事援助の執行を停止したことは、画期的なことであった。

この一点のみに注目するならば、バイデン政権は、これまでの政権には見られなかったほど強硬な姿勢で（但し、スィーサー（Abd al-Fattah al-Sisi）政権成立直後のオバマ政権を例外として）エジプトに臨んでいるようにも見える。しかるに、バイデン政権の対エジプト政策全体を俯瞰するならば、それはきわめて穏健な内容で推移していると言わざるを得ない。バイデン政権は、とりわけエジプトの対外政策を高く評価する立場をしばしば示している。これは主に、エジプトがイスラエルとの協力関係や交流を拡大する形で地域の安定に貢献していることが高く評価された結果である。2020年にトランプ政権の^{しょうよう}慫慂を受けてアラブ4か国がイスラエルとの関係正常化に合意したことで、この分野の先駆者であるエジプトがイスラエルとの関係改善に動いていることが良き前例として再評価され、エジプトの重要性があらためて高く評価されている恰好である。さらに、エジプトがハマースとの交渉パイプを利用して2021年5月にイスラエル・ハマース間に生じた軍事衝突の停戦を実現し、ガザへの人道支援においても重要な役割を果たしていることに対しても、バイデン政権は謝意を示している。つまり、民主党系専門家たちの想定とは正反対に、エジプトは米国の中東政策における資産としての位置づけをいっそう高めているのである。バイデン政権は、次年度予算案に従来と同規模の対エジプト軍事援助を盛り込み、国内の統治や人権状況を理由とする予算の執行停止条項を不適用と出来る大統領の権限を連邦議会

が縮小しようとしていることに抵抗している。

さらに、エジプトのロシアやフランスを中心とする諸国からの武器輸入の拡大、およびかつて米国一辺倒であったエジプトの対外関係の多角化を、バイデン政権が問題視していないことは注目に値する。このようなバイデン政権の姿勢には、ロシアや中国の中東進出をゼロサム・ゲーム的に捉えるべきではないとの民主党系専門家の見解が反映されているのかもしれない。しかし同時に注目すべきは、米国からの軍事援助がかつてのような重みをもち得なくなっている事情である。2000年代にはエジプトの武器輸入額の約75%を米国が占めていたが、2010年代にはこれが約23%に大きく低下した。キャンプ・デイヴィッド合意後、米国からエジプトへの軍事援助は一貫して13億ドル水準を維持しているが、この間の貨幣価値の変動により米国からの軍事援助は実質的に減価し、いまでは米国から最新の兵器を新規に導入するには不十分な水準となっている。現状では、米国からの軍事援助の大部分は導入済みの米国製兵器の保守のために使用されている。つまり、エジプトがペルシャ湾岸諸国からの援助によってロシア等から最新兵器の導入を拡大する中で、米国からの軍事援助は、エジプトの行動を変容させる手段としての効力を大きく減じ、むしろエジプトと米国の最低限の紐帯を維持するための手段へと変容しつつあると考えられるのである²⁶。

以上のようなバイデン政権の対エジプト政策の展開を俯瞰してみるならば、エジプトにとっての米国の価値より、米国にとってのエジプトの価値が上回っている状況が浮かび上がる。バイデン政権が、エジプトの政治的自由や人権状況の改善要求を取り下げることはないかもしれないが、それはエジプトとの良好な関係を維持する範囲内で追求される可能性が高まっているように見える。

3. 政策方針への異論

本稿冒頭に述べたように、2021年は米国の中東政策を巡る議論がきわめて低調な年であった。そのような中であっても、少数ながら、民主党系専門家の中東政策提言に対する批判や異論が提起されている。それらの中で、最も根本的な批判と位置づけられるのは、長年にわたり中東を含む国際情勢をハード・リアリストの立場から分析してきた、アンソニー・コーズマン（Anthony H. Cordesman）の論考である²⁷。

コーズマンは、米国が直面している最大の課題が中国とのグローバルな競争であるとの前提に立ち、それを戦争に至らせることなく平和的に継続していくことの重要性を強調する。そして、それを実現するためには、米国の対外政策において中東・北アフリカ地域が依然として死活的重要性を有しているとして、米国の石油自給率の向上などを論拠として当該地域の戦略的重要性を降格させるべきであるとする議論を戒める。

コーズマンは、米国がペルシャ湾岸地域を中心とする中東・北アフリカ地域のパート

ナー諸国に保持している影響力、そして当該地域からの安定的な石油供給を保証する能力を、グローバルなレベルにおける中国との戦略的な競争に活用すべきであると説く。中国に隣接する西太平洋・南シナ海地域で米国が中国に対する軍事的優位を将来にわたって維持し続けるのは困難であり、すでに現時点でもこれらの地域における中国との戦争では米国が敗北する可能性が浮上している。したがって米国は、地理的に不利な西太平洋・南シナ海で軍事的競争を挑むのではなく、グローバルな米国の資産を最大限に活用することによって、中国の軍事行動を抑止し、中国との平和的競争を有利に進めねばならない。このように論じた上でコースマンは、中国が当面、中東・北アフリカからの石油輸入に大きく依存せざるを得ぬ状況に着目する。米国は、同地域の主要産油国に依然として戦略的な影響力を保持し、同地域からアジアへの石油輸送の安全を保障する能力を有している。かりに米国がこれらを放棄し、かわりに中国がこれらの能力を保持するようになれば、米国は中国とのグローバルな競争において大きな戦略的梃子（strategic leverage）を失うことになる。以上のような議論によって、コースマンは米国が中東・北アフリカ地域を今後も戦略的に死活的な重要性を有する地域として位置づけ続ける必要があると説くのである。

コースマンの議論への反論は、実はそれほど難しくない。まず、コースマンは中国の石油供給源である中東における米国の影響力や石油の安定供給を保障する能力を対中カードとして使用する可能性を示唆しているものの、米国が実際にそのようなカードを切ることができるかは、はなはだ疑問である。米国が産油国に対中石油輸出を抑制させることが出来るとは考えにくいし、仮に何らかの手段でそれが出来たとしても、最大規模の輸出先である中国への石油輸出の抑制によって収入を失うことになれば、産油国の米国への視線は厳しいものとなろう。また、石油輸送ルート of 安全確保についても、それは日本を含むアジア諸国への輸送ルートでもあり、国際公共財としての性格が強い以上、中国向けの石油輸送のみを排除するのは難しいであろう。つまり、米国が軍事的・経済的な負担を負いながら中東における影響力を維持し、石油輸送の安全を保障する能力を維持したとしても、中国はむしろフリーライダーとしてその恩恵に与かるだけであると論ずることもできるのである。

しかし、練達のリアリストであるコースマンが、かかる反論の余地があることを見落としているとは考えにくい。そうであるとすれば、コースマンが敢えて上記のような議論を展開するには、理由があるはずである。ここからは推測となるが、コースマンの最大の論点は、中東が中国やロシアの勢力圏となる可能性を封じるために米国は当該地域における影響力を維持しなければならない、という点にあるのではなかろうか。つまり、民主党系専門家が共有している、中東への中国やロシアの進出を地政学的観点から懸念する必要はないとの認識、さらには中東における域外大国の影響力をゼロサム・ゲーム的に捉える必要はないとの認識に対する批判である。言うまでもなく、米国の中東における地政学的

インタレストは、冷戦期以来、ゼロサム・ゲーム的に捉えられてきた。コーズマンは、かかる伝統的な地政学的インタレストの定義を存続させることを目指して、当該論考を発表したのではあるまいか。

コーズマンほど正面きっての批判ではないが、民主党系専門家の中東政策の行き過ぎを戒めるかのような議論も提起されている。ジョン・アルタマン (Jon B. Alterman) は、「アラブの春」の後に「チュニジアからヨルダンまで」広範なアラブ世界に出現した統治の枠組みを「GCC コンセンサス」と呼び、それに一定の肯定的な評価を下す。「GCC コンセンサス」とは、権威主義的な統治を維持しながらも、社会的セーフティー・ネットを拡充し、宗教的厳格性を緩和して多様性を容認し、社会的空間を自由化し、民間経済セクターの活性化を目指す枠組みである。それはしばしば、ソーシャル・メディアの操作や娯楽の提供という手段により、若年層の不満を鬱積させぬことにも注意を払う。いわば、経済的・社会的自由化を進めることにより、政治的な自由化を抑制しつつ、体制の安定を脅かすような政治的不満が拡大することを未然に防止しようとする統治の枠組みである。アルタマンは、かかる統治の枠組みが、イノベーションを阻み、政府の暴走につながる危険を内包していることを指摘するものの、これを抜本的に変革することを主張するわけではない。むしろ、「GCC コンセンサス」の下での統治が、経済的自由化や宗教的寛容を推進したことを高く評価し、状況の変化に対応する柔軟性を保持することで体制を維持することの重要性を説くのである²⁸。

アルタマンの論考は、民主党系専門家の政策論やバイデン政権の政策方針を明示的に批判対象としているわけではない。しかし、民主主義や人権を重視し、適宜圧力を加えながら権威主義的なアラブ諸国にそれらの改革を求める民主党系専門家の政策論とは、その立ち位置が明確に異なっている。アルタマンの議論の背後には、親米的で権威主義的なアラブ諸国を米国の外交的資産として位置づけ、これらの諸国との協力関係を重視するよう懲慚する姿勢が垣間見える。その点で、アルタマンの議論は、伝統的なインタレスト定義を維持することを求めるコーズマンの議論と親和的である。

同様の位置にある論説として、ブルース・リーデル (Bruce Riedel) による簡潔なヨルダン現代史の回顧を挙げる事が出来る²⁹。米国の対ヨルダン政策の遂行に現場近くで深く携わってきた経歴を持つリーデルは、資源に乏しい小国であるヨルダンが、親米国家として生き残ってきたことを高く評価する。ヨルダン存続の立役者は、フサイン (Husayn bin Talal) とアブドゥッラー2世 (Abdullah bin Husayn) という2人の国王である。両国王の賢明な統治と国民への寛容の姿勢ゆえに、ヨルダンは、周辺諸国とは異なる国内の「平和」と政治的安定をおおむね維持することに成功している。ヨルダンは、議会と相対的に自由なメディアを持つものの、今でも民主主義国とは言い難い。それにもかかわらず同国が安定した親米国家として存続しているという点を、リーデルは重視する。パレスチナ問題の

早期解決を目指すことなく、その長期的な解決の方途を探るべきであるとのリーデルの主張は、民主党系専門家たちのそれと重なり合う。しかし、民主的とは言い難い統治を高く評価するリーデルの立場は、「GCC コンセンサス」を基本的に受け入れるアルタマン以上に現状維持を懲憑する立場を強く示唆している。

むすびにかえて

以上を俯瞰するなら、次のような現状が浮かび上がってこよう。発足直後のバイデン政権は、民主党系専門家が提起していた政策提言をほぼ全面的に受け入れる内容の中東政策を採用したと考えられる。民主党系専門家の政策の眼目であった中東からの軍事的撤退は、アフガニスタンにおいて、現地情勢にも NATO 諸国の意向にも顧慮することなく一国主義的に、つまり民主党系専門家の提言の精神にきわめて忠実に、遂行された。中東からの追加的な撤退についても、政権内で検討が継続していると見られる³⁰。一方、民主党系専門家の中東政策の事実上の前提になっていたと考えられるイランとの核合意の再建や緊張緩和は、実現を見通せない状況が続いている。また、権威主義的な親米アラブ諸国への統治や人権状況の改善要求は実行に移されてはいるものの、いまのところ民主党系専門家が想定していたほどの強度に達しているようには見えず、結果的に親米アラブ諸国との関係は現状維持の色彩を帯びている。

一方で、親米アラブ諸国の現状維持を基本的に容認するよう懲憑する見解、そして中東における伝統的なインタレスト定義を維持することを求める見解など、保守的な立場から民主党系専門家の中東政策を批判する動きが出現している。これらの批判は、現状では少数派にとどまっていると見られ、政権の中東政策に代わる選択肢となり得るほどの政策的な凝集力を有しているわけでもない。しかし、バイデン政権が、アフガニスタン撤退で批判を浴び、イランとの交渉で行き詰まり、親米アラブ諸国との関係で現状維持の方向に流れつつあること、そしてこれらの結果として政権初期の中東政策の貫徹に早くも疑問符が付き始めていることを考えあわせるならば、保守的な立場からの政権批判を少数派として等閑に付すことは出来ぬように思われる。

加えて、ロシアや中国との対立・競争の激化が政権の中東政策に影響を及ぼす可能性も無視できない。対立がエスカレートしていった場合でも、中東においてのみロシアや中国の影響力拡大を地政学的脅威と見做す必要はないという議論が政治的に説得力を持ち続けるか否かは、定かではない。さらに、超大国間競争の激化は、別の側面からも中東政策に影響を及ぼしうる。超大国間の競争激化は、論理的には、中東に割かれていた資源を超大国間競争のために活用することを骨子とする民主党系専門家の中東政策の目的合理性を高めるであろう。しかし、政権の政治的資源に限りがあるという不可避の現実を踏まえるならば、バイデン政権が超大国関係に関心と精力を費やすことを迫られるほどに、米・中東

関係の抜本的な刷新を目指す民主党系専門家の提言を実行に移すための資源と時間は奪われていく。バイデン政権が1年目に中東で経験した蹉跌を克服する方途を見出すことができず、政権初期の政策の実行が停滞するならば、合理的な選択によるものというよりは不作為の結果として、米国の中東政策が保守的な現状維持の方向に流れていく可能性は高まっていくと考えられる。

— 注 —

- 1 小野沢透「第1章 ポスト・トランプのアメリカと中東」『国際秩序変容期の競争と連携—グローバルガバナンスの再構築に向けた日本外交への提言—中東・アフリカ』令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業（日本国際問題研究所、令和3年3月）15-32頁。
- 2 Mara Karlin and Tamara Cofman Wittes, “America’s Middle East Purgatory: The Case for Doing Less,” *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 1 (Jan/Feb., 2019), pp.88-100.
- 3 Dafna H. Rand and Andrew P. Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East: A New Vision for U.S. Policy* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2020).
- 4 Tamara Cofman Wittes, “What to Do—and What Not to Do—in the Middle East,” Jan. 25, 2021. <<https://www.brookings.edu/research/what-to-do-and-what-not-to-do-in-the-middle-east/>>
- 5 Interim National Security Strategic Guidance, March 2021. <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>
- 6 U.S. Department of Defense, Release, “DoD Concludes 2021 Global Posture Review,” Nov. 29, 2021. <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2855801/dod-concludes-2021-global-posture-review/>>
- 7 U.S. Department of Defense, DOD News by Jim Garamone, “Biden Approves Global Posture Review Recommendations,” Nov. 29, 2021. <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/>>
- 8 カーリンは、バイデンの政権移行チームに参加し、8月17日に国防次官補に就任した。<<https://www.defense.gov/About/Biographies/Biography/Article/2499282/dr-mara-karlin/>>「煉獄」論文のもうひとりの共著者であるウィッテスも国際開発局の中東担当副責任者（assistant administrator for Middle East in the United States Agency for International Development）に指名されている。<<https://www.brookings.edu/experts/tamara-cofman-wittes/>>
- 9 Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (Mar/Apr. 2020), 64-76.
- 10 Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan, April 14, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>>
- 11 Remarks by President Biden on the Drawdown of U.S. Forces in Afghanistan, July 08, 2021, <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/08/remarks-by-president-biden-on-the-drawdown-of-u-s-forces-in-afghanistan/>>
- 12 Lara Jakes and Michael Crowley, “Taliban Takeover Could Halt U.S. Influence in Kabul after 20 Years of Diplomacy,” *New York Times* (以下 *NYT*), Late Edition, August 16, 2021.
- 13 『ニューヨーク・タイムズ』の報道によると、米国の情報機関は、トランプ政権がターリバーン政権との合意を締結する前から、アフガニスタン政府の長期的存続は不可能であると分析していたが、その一方で、短期的な政権崩壊は予想せず、また最後まで崩壊の時期に関する予想を提示することを回避していたという。Mark Mazzetti, Julian E. Barnes, and Adam Goldman, “Contradicting Biden, Reports Warned of Rapid Collapse,” *NYT*, August 18, 2021.
- 14 Remarks by President Biden on Afghanistan, August 16, 2021. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>>
- 15 Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan, August 31, 2021. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>>

- gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>
- 16 アフガニスタンを安定化する可能性が存在していたと論じる論考には、たとえば下記がある。Rory Stewart, “The Last Days of Intervention,” *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6 (Nov/Dec. 2021).
 - 17 アフガニスタン政府軍の将官であったサーダートは、アフガニスタン政府軍の士気が低下した原因が、トランプ政権のターリバーンとの合意により米軍撤退が明確化したこと、政府軍の兵站を担当していた請負業者（contractors）からの兵站支援が停止したことなど米国側にある、と主張している。Sami Sadat, “I Led Afghan Troops. The U.S. Betrayed Us,” *NYT*, August 26, 2021.
 - 18 Steven Erlanger, “Afghan Fiasco Shows Fault Lines in NATO,” *NYT*, August 24, 2021; Mark Landler and Michael D. Shear, “Rebuffing Allies, Biden is Sticking to Exit Deadline,” *NYT*, August 25, 2021.
 - 19 Roger Cohen, “Post-9/11 Era Ends Painfully, For America and Afghanistan,” *NYT*, August 18, 2021; Peter Baker, “Biden Plays the Long Game As He Justifies the End of the ‘Forever War,’” *NYT*, August 31, 2021.
 - 20 Sahar Nowrouzadeh, and Jane Rhee, “Iran: Leading with Diplomacy,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 10; Ilan Goldenberg, Elisa C. Evers, and Keleigh Thomas, *Reengaging Iran* (Washington D.C.: Center for a New American Security, August 2020).
 - 21 Steven Erlanger, “Iran Nuclear Talks Head for Collapse,” *NYT*, Dec 4, 2021: A.8.
 - 22 Jennifer Hansler, “Biden officials warn of turning to ‘other options’ if diplomacy fails as nuclear talks resume in Vienna,” *CNN*, December 10, 2021, accessed on Dec. 21, 2021. <<https://edition.cnn.com/2021/12/09/politics/us-iran-sanctions-tighten/index.html>>
 - 23 Daniel Benaim, “Rehabilitating the Terms of U.S.-Saudi Relationship,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 8.
 - 24 Christopher M. Blanchard, “Saudi Arabia: Background and U.S. Relations,” (CRS Report RL33533) Updated October 5, 2021.
 - 25 Amy Hawthorne and Andrew P. Miller, “The United States and Egypt: Updating an Obsolete Relationship,” Rand and Miller, eds., *Re-Engaging the Middle East*, chap. 7.
 - 26 Jeremy M. Sharp, “Egypt: Background and U.S. Relations,” (CRS Report RL33003) Updated September 30, 2021.
 - 27 Anthony H. Cordesman, “China, Asia, and the Changing Strategic Importance of the Gulf and MENA Region,” October 15, 2021, <<https://www.csis.org/analysis/china-asia-and-changing-strategic-importance-gulf-and-mena-region>>
 - 28 Jon B. Alterman, “The End of History in the Middle East,” Nov. 22, 2021. <<https://www.csis.org/analysis/end-history-middle-east>>
 - 29 Bruce Riedel, “Playing a Weak Hand Well: Jordan’s Hashimite Kings and the United States,” September 27, 2021. <<https://www.brookings.edu/essay/playing-a-weak-hand-well-jordans-hashemite-kings-and-the-united-states/>>
 - 30 2021年半ば時点で、中東・北アフリカ地域には4万人を超える米地上軍が引き続き駐留している。内訳はクウェイトに13,500人、カタルに8,000人、UAEに3,500人、ヨルダンに3,000人、サウジアラビアとイラクに各2,500人、シリアに900人などである。但し、これらすべてが戦闘部隊というわけではなく、たとえばイラクでは、米軍は2021年末に戦闘任務を終了し、これ以降はイラク軍の訓練等に当たることとなっている。一方、4万人という数字にはペルシャ湾周辺などに展開する海・空軍の兵員数は含まれないため、当該地域に展開している米軍の兵員数はこれを大きく上回ると考えられる。Gil Barndollar, “Global Posture Review 2021: An Opportunity for Realism and Realignment,” undated, Defense Priorities home page, <<https://www.defensepriorities.org/explainers/global-posture-review-2021>>

第2章 2021年イラン大統領選挙とライースイー政権の成立

貫井 万里

はじめに

2021年6月18日に実施されたイラン大統領選挙の結果、保守強硬派のイブラヒーム・ライースイー司法長官が、大統領に選出された。アリー・ハーメネイー最高指導者の息のかかった監督者評議会が事前審査で有力な対立候補を排除したため、選挙戦は比較的知名度の高いライースイー司法長官にとって有利に展開した。そのため、今回の大統領選挙は、有権者による「選挙」というより、実質的には最高指導者による「任命」の色彩が濃かった。今回の選挙の結果、強硬保守派が最高指導者に直属するイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guards Corps: IRGC）に加え、司法、立法、行政の三権の全てを掌握した。

本稿の目的は、ライースイー政権の成立の背景と、それによってイラン政治のパワーバランスがどのように変化し、ポスト・ハーメネイー体制に向けてどのような方向に進みうるのかについて、現時点での展望を描写することにある。最初に、第14期イラン大統領選を概観し、次にライースイー大統領の選んだ閣僚の顔ぶれから新政権の特徴を浮き彫りにする。

1. 2021年イラン大統領選挙の概要

2021年6月18日に実施されたイラン大統領選挙の結果、保守強硬派のイブラヒーム・ライースイー司法長官が、約1802万票（62.0%）を得て第14期イラン大統領に選出された。第2位のIRGC元総司令官のモフセン・レザーイー公益判別評議会事務局長は、約344万票の得票（11.8%）、第3位の穏健派のアブドゥルナーセル・ヘンマティー前中央銀行総裁は約244万票の得票（8.4%）であった¹。ハーメネイー最高指導者の息のかかった監督者評議会が事前審査で有力な対立候補を排除するというあからさまな事前操作に抗議して、多くの有権者が選挙をボイコットしたことにより、投票率は革命後最低の48.8%を記録した。2013年と2017年の大統領選挙の投票率がいずれも約73%に上ったことと比較すると、明らかに低い数値である。

これまでのイラン・イスラーム共和国の選挙は、必ずしも完全に自由な選挙ではないとしても、「イスラーム体制を信奉する人物」という条件内で、改革派、穏健派、保守派の有力者が並び立ち、時には浮動票が無名候補に大量に流れて番狂わせの結果が起こることもあった。例えば、1997年に比較的知名度の低かった改革派のモハンマド・ハータミー師が女性や若者を中心とする無党派層の圧倒的支持を受けて大統領選挙で当選するなど、一定程度の競争と民衆の意思が選挙に反映されてきた。しかし、今回の選挙は、イスラーム体

制側がそうした余地すら許さず、低投票率であろうと、なりふりかまわず、本命のライシー候補を確実に当選させることを選んだことが窺える。その背景には、現在82歳のハーメネイー最高指導者から次期後継者へスムーズに地位を継承させ、イスラーム体制を護持したいという最高指導者とその周囲の思惑があったことが考えられる。

表1 2021年大統領選挙の得票数

立候補者		投票数	%
イブラヒーム・ライシー前司法長官		18021945	62.0%
モフセン・レザーイー公益判別評議会事務局長 (IRGC 元総司令官)		3440835	11.8%
アブドゥルナーセル・ヘンマティー前中央銀行総裁		2443387	8.4%
アミールホセイン・ガズイーザーデ・ハーシェミー前国会議員		1003650	3.5%
無効票		3740688	12.9%

(出所) イラン内務省発表資料より筆者作成。https://tn.ai/2526593

写真はライシー、レザーイー、ヘンマティーは本人の Twitter のアカウントの写真を利用。ガズイーザーデ・ハーシェミーは Tehran Times の画像を使用。

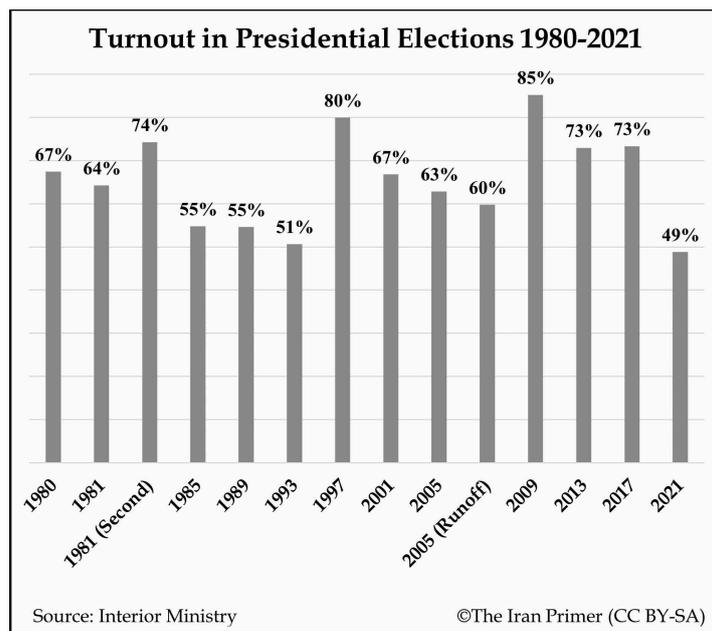
事前審査で立候補資格を却下された有力候補の中には、以前に資格を認められて大統領選に出馬したマフムード・アフマディーネジャード元大統領、エスハーク・ジャハーンギーリー前副大統領、アリー・ラーリジャーニー前国会議長がいた。政権末期にロウハーニー政権とハーメネイー最高指導者の関係が悪化する中、改革派・穏健派の一部は、自派の有力候補が資格審査を通過する可能性が低いと考え、伝統保守派のラーリジャーニー前国会議長を支援しようとする動きがあった。そのため、顧問を務めるなどハーメネイー最高指導者とは長年、良好な関係を維持してきたラーリジャーニー前国会議長の立候補資格の却下は、有権者やイラン国内外の識者に衝撃をもたらした²。それは、改革派や穏健派だけ

ではなく、シーア派宗教界やバーザール商人層など伝統的な中間層を支持基盤としてきた伝統保守派までも、イラン政界の中枢から排除する動きと分析できるからである。

今回の選挙の結果、強硬保守派が最高指導者に直属する革命防衛隊に加え、司法、立法、行政の三権の全てを掌握したことにより、国民が政治に参加する「共和制」の要素が弱まり、「イスラーム革命の精神を護持する人々」による寡頭政治の性格がより強まったと言える。最高指導者の交代を見据えて、政界の競争を少なくし、ひとつの派閥に権力を集中させようとする意図が働いたという見方ができる。

このように IRGC に近い強硬保守派一辺倒の体制に近づきつつある状況を物語る事例として、アリー・ラーリジャーニーの弟で公益判別評議会議長のサーデク・ラーリジャーニーの発言がある。監督者評議会委員でもあるサーデク・ラーリジャーニーは、5月25日に「大統領候補の事前審査において治安機関の圧力で不公正な審査が行われた」と公然と審査結果を非難した³。監督者評議会による事前審査は、これまで秘密のベールに包まれ、内部の情報が漏れることはほとんどなかった。そのため、この発言は異例なことであった。ライースイーと並ぶ有力な次期最高指導者候補と目されてきたサーデク・ラーリジャーニーは、ライースイーが統括する司法府によって2019年に側近の汚職が厳しく追及され、政治的な力を弱めつつあった。兄のアリー・ラーリジャーニーが事前審査でふるい落とされれば、兄弟そろってイラン政界から排除されるかもしれないことを恐れ、自らの政治生命をかけた抵抗であった可能性がある。しかし、ライースイーの大統領当選により、サーデク・

図1 イラン大統領選挙の投票率（1980～2021）



(出所) Nada, Garrett, “Raisi: Election Results Explainer,” *Iranprimer*, June 23, 2021.

ラーリジャーニーが最高指導者の後継者となる可能性はさらに後退し、ライースイーが後継者になる可能性が高まったといえる。

2. 大統領就任式

8月5日に、ハーメネイー最高指導者、司法長官、国会議員、IRGC司令官などイラン各界の要人と、アフガニスタン大統領、イラク首相、トルコ国会議長、欧州対外活動庁事務次長のエンリケ・モラなどの海外からの招待客を迎えて、イラン国会でライースイーの大統領就任式が開催された。ライースイー新大統領は、就任式で新政府の目標として人権の擁護と経済の回復を掲げ、外交に関してはイランの核開発計画は平和目的であると主張し、あらゆる外交手段を使って制裁解除を求めていくとする一方で、近隣国との関係改善を行うと演説した⁴。ライースイーの大統領当選後、欧米では、1988年の政治犯大量虐殺事件に関与し、2019年のイラン国内での抗議活動参加者に対する人権侵害のためにアメリカの制裁の対象となった人物が大統領に就任することに対する異議が唱えられた。こうした批判とバイデン政権の人権重視を意識し、ライースイー新大統領は就任式で「人権擁護」を強調したと考えられる。

大統領就任演説の中でもう一つ注目すべき点は、ライースイーが自らの責務を「革命の遺産の保護者」と表現し、「革命の第2段階に向けてイマーム・ハーメネイーの価値観に沿った」政策を実施すると強調したことである⁵。この発言は、ライースイー自身、ポスト・ハーメネイー体制へ支障なく移行させ、ハーメネイー亡き後もイスラーム体制を存続させていくことが自らの最重要使命と認識していることを示している。

3. ライースイー政権の特徴

ハーメネイー最高指導者は、大統領就任式で、ライースイーを称賛し、彼が選出されたことに満足の意を示し、早期に閣僚名簿を国会に提出し、迅速に組閣し、新政権をスタートさせるよう勧告した。しかし、おそらく保守派内での調整に時間がかかり、ライースイー大統領が閣僚名簿を国会に提出したのは、8月11日であった。ライースイーの選んだ閣僚を見ると4つの特徴が見られる⁶。

第一に、ハーメネイー最高指導者とライースイーに近い人物が要職を占めている点である。副大統領のモハンマド・モフベルは、最高指導者命令実施機関（Setād-e Ejrāye Farmān-e Emām: Setad）の総裁を10年以上務めてきた人物である。また、司法畑出身で明らかにライースイーに近いと見られる人物が、大統領府長官のゴラーム・フセイン・イスマイル前司法府報道官や、イランの司法府で長年防諜部門の責任者を務めたイスマイル・ハティーブ情報相、司法府でライースイーの文化アドバイザーを務め、今回、イスラーム文化指導相に任命されたメフディー・エスマイーリーである。

第二に、IRGC 出身者4名とその擁護者が閣僚入りを果たし、IRGC の影響力が拡大したことである。こうした傾向は、IRGC の政界中枢への進出を促進させたアフマディーネジャード政権と類似した性格を持つ。実際に、19人の閣僚のうち5人がアフマディーネジャード政権期に大臣あるいは次官を務めた経歴がある。

第三に女性閣僚が1人もいない。第四に、論功行賞人事ともとれる各派閥への大臣ポスト分配の努力が見られる。大統領選挙直前にライースイーのために立候補を辞退したアリレザー・ザーカーニー前国会議員（元テヘラン州大学バスイージ責任者）にはテヘラン市長のポストを、大統領選挙において第2位で落選したモフセン・レザーイー公益判別評議会事務局長（元 IRGC 総司令官）には、経済担当副大統領のポストが割り当てられた⁷。また、9月12日には、同じく大統領選挙で最下位であったアミール・ホセイン・ガーズイーザーデ・ハーシェミーが、ライースイー大統領によって副大統領に任命されると同時に、最高指導者によって殉教者財団総裁にも任命された。

2021年8月25日に国会で約1週間の審議を終え、ライースイー大統領の提出した閣僚19名のうち、教育大臣を除く18名の大臣が国会議員から過半数の支持を得て大臣に就任した。8月25日に発足したライースイー内閣の中でも、今後、イラン核交渉の鍵を握る外相と、ライースイー大統領が万一任期中に最高指導者に就任するなど危急の場合、大統領代行を務める副大統領のポストを中心に、新内閣の特徴を以下で詳細に検討していく。

4. 「抵抗経済」を牽引する最高指導者命令実施機関出身の副大統領

副大統領と大統領府長官は、国会の審議を受けずに大統領が任命できるポストであるため、大統領の腹心が選ばれることが多い。複数選ぶことのできる副大統領の中で最も重要な第一副大統領に今回選ばれたモハンマド・モフバルは、最高指導者命令実施機関の前総裁で、ハーメネイー最高指導者に極めて近い人物である。イラン・イスラーム共和国憲法第130条によれば、「大統領の死去、解任、辞任、2カ月以上の疾病や不在、任期切れで新大統領が定まらないなどの場合、第一副大統領が最高指導者の合意をえて、大統領の職務と権限を遂行する」と定められている。そのため、現在、最も有力な後継者候補であるライースイーが最高指導者に就任した場合に大統領を引き継ぐ可能性があるため、現政権の第一副大統領はこれまで以上の重要性を持つ。

モハンマド・モフバルは、フーズスターン州のデズフルの名家の息子として1955/6年（イラン暦1334年）に生まれ、フーズスターン通信会社専務取締役、フーズスターン州副知事などを務めた。近年、水不足や停電により抗議活動が頻発しているフーズスターン州の諸問題に対応するために、同州に縁が深いという点もモフバルの副大統領起用に有利に働いたと考えられる。モフバルは、モスタザファーン（被抑圧者）財団の副総裁や商業・運輸機構長、シーナー銀行総裁などを歴任した。シーナー銀行総裁時代に、モフバルは最高指

導者事務所副所長のアスガル・ヘジャーギーを含む政治の要職者と親密になり、2007年に最高指導者命令実施機関の総裁に任命された。

モフベルは、総裁就任後、「バラカート (Barakāt: 祝福)」という名前の新たな財団を設立し、経済活動を増加させ、この組織をモスタザファーン財団に似たコングロマリット (巨大複合企業) に育て上げた。今や、最高指導者命令実施機関は、マシュハドのイマーム・レザー廟の寄進財産を管理するアースターネ・ゴドゥス財団、革命後に王室財産を接収して設立されたモスタザファーン財団、IRGC傘下のハータム・アル・アンビヤーと並ぶイラン国内最大の経済組織の一つに成長した。最高指導者命令実施機関は、工場、セメント会社、製薬、不動産業、投資会社、保険会社、慈善団体などを所有し、2013年のロイター通信の報告書によれば、その資産は少なくとも950億ドルに上るとされる⁸。2010年にモフベルは、イランのミサイルと核開発計画に関与した疑いで欧州連合 (EU) によって制裁をかけられたが、2年後にEUの制裁リストから削除された。しかし、2021年1月に彼の名前とアースターネ・ゴドゥス財団管財人のアフマド・モラヴィーの名前が米財務省の制裁リストに加えられた。最高指導者命令実施機関傘下のバラカート財団は、最近、イラン国産ワクチンの製造で注目を集めている。

最高指導者命令実施機関は、1989年の春、ルーホッラー・ホメイニー師がその死の2カ月前に側近2人に残した命令を起源としている。それは、革命後に前国王やその支持者たちから押収した資産を処分し、慈善活動に使うよう命じたものであった。最高指導者のこの命令を実施するために設立された組織は、当初、2年ほどで解散することが想定されていた。しかし、ホメイニー師の後を継いで、1989年6月に最高指導者に就任したハーメネイー師は、モフベルをはじめとする優秀な人材を起用し、最高指導者命令実施機関を約30年かけてイランを代表するコングロマリットに成長させた⁹。ハーメネイー最高指導者の権力の源泉とされながらも、その実態が明らかにされてこなかった最高指導者命令実施機関の総裁が、イランの副大統領に就任したことは、国民の選挙で選ばれる「共和制」を体現してきた行政府を、陰の権力組織が表に出て支配を行うことで、権力が一元化されようとしていることを意味する。

5. 外相——IRGCゴドゥス軍司令官故ガーセム・ソレイマーニーの秘蔵っ子

外相に任命されたホセイン・アミールアブドッラーヒヤーンは、2011年から2016年までアラブ・アフリカ担当外務次官を務めた57歳の外交官である。2015年のイラン核合意 (包括的共同行動計画: JCPOA) の成立後、アメリカとの関係改善を模索するモハンマド・ジャヴァード・ザリーフ外相は、IRGCの対外仕事を担当するゴドゥス軍に近いアミールアブドッラーヒヤーンを2016年に外務次官から罷免した。その後、国会議長の顧問となったアミールアブドッラーヒヤーンは、IRGCを擁護する外交政策の発言を続けてきた。

アミールアブドッラーヒヤーンは、セムナーン州のダームガーン出身で、テヘラン大学で国際関係論の博士号を取得し、アラビア語と英語が堪能だが、メディアではペルシア語しか話さない。彼が最初に注目されたのは、2007年にイランとアメリカがイラクの治安について協議をするために行った直接会談に参加した時である。当時、イラン外務省のイラク特別本部の責任者であったアミールアブドッラーヒヤーンは、ライアン・クロッカー駐イラク・アメリカ大使と、IRGCゴドゥス軍出身のハサン・カーゼミー・ゴミー駐イラク・イラン大使の会談に同席した。イラン外務省イラク特別本部は、イラク政策を考案し、実施する上で優位にあったゴドゥス軍とのリエゾン・オフィス(連絡室)であった¹⁰。まだ若く、下位の肩書きを持つに過ぎなかったアミールアブドッラーヒヤーンが、革命後初のアメリカとイランの直接会談に参加したことは、IRGC、すなわち、ゴドゥス軍司令官ガーセム・ソレイマーニーの彼への信頼の深さを物語っている。

2007年のイラン・アメリカ会談は大きな成果はなかったが、アミールアブドッラーヒヤーンは、2007年に駐バーレーン・イラン大使に任命された。多数のシーア派を支配するスンナ派の支配者たちとの緊張緩和に努めたアミールアブドッラーヒヤーンの結果、イランとバーレーンの商取引は拡大し、両国の関係は改善しつつあった。しかし、2009年に前国会議長のアリー・アクバル・ナーテクヌーリーが「バーレーンをイランの第14番目の州」と呼んだことをきっかけにイランとバーレーンの関係は再び冷却化した。

2011年にアラブの春が始まると、アミールアブドッラーヒヤーンはテヘランに呼び戻され、アラブ・アフリカ担当外務次官に任命された。この時期から、IRGCゴドゥス軍は、アサド政権やレバノンのヒズブッラー、イエメンのフーシー派など抵抗戦線に連なる政府や組織を支援するために紛争に直接関与するようになっていた。ソレイマーニー將軍とゴドゥス軍にとって、軍事政策と外交政策の矛盾を回避することができる人物は、外務省内ではアミールアブドッラーヒヤーンにおいて他にいなかった。彼は、IRGCと外務省の調整役となり、IRGCの非公式な外交報道官の役割を演ずるようになった¹¹。

外相候補に指名されたホセイン・アミールアブドッラーヒヤーンは、8月22日に国会で演説し、核交渉の再開と、近隣国、特に湾岸諸国、サウジアラビアとの関係改善に努力すると強調した。同時にライースイー大統領の推進する経済の改善のためには制裁解除が必要であるが、前政権のように西側のみに依存するのではなく、アジア諸国との関係強化も必要であるとの発言がなされた。一方で、アミールアブドッラーヒヤーンは、ザリーフ前外相が非公式のインタビューでロシアが核協議を妨害したことや、イラン外交がソレイマーニー將軍をはじめとするIRGCの軍事拡張政策の犠牲になったと述べた発言を批判し、自分が外相になったら、外交と軍事政策の両方を推進すると述べた¹²。新外相は、欧米諸国や近隣国によって批判されているミサイル開発計画については触れなかったが、IRGCの推進する軍事拡張主義政策を明らかに支援しており、国益拡大のためには外交交渉とい

う手段も活用するという硬軟両方の側面を持った外交を展開していく姿勢が予想される。

今後、アミールアブドッラーヒヤーン率いる新核交渉チームは、イランが2019年以降にJCPOAの責務を段階的に停止して獲得した核技術や活動を凍結することと引き換えにさらなる対価を国連安保理常任理事国及びドイツ（P5+1）側に突きつけると考えられる。現在、イランの三権を掌握する強硬保守派内には欧米への不信感が強いため、イラン側はアメリカが再び合意を反故にする可能性を想定してぎりぎりまで核開発活動を進めつつ、イランだけではなく、アメリカを含めた全当事者が容易に合意の不履行をできないよう担保する条項の追加を要求すると想定される。他方で、ライースイー大統領もアミールアブドッラーヒヤーン外相も、イラン経済回復のために制裁解除が必要であることを十分に認識しており、イラン新政権は当面は粘り強く交渉に臨むことだろう。

6. IRGCが要職ポストを確保

ライースイー新政権にはIRGC出身者4名が閣僚入りを果たした。経済企画庁長官兼副大統領に任命されたマスード・ミールカーゼミーは、元IRGC指揮官でアフマディーネジャード政権で石油大臣や商業大臣を務め、2010年代初頭にイランの経済企画庁長官として大規模な財政汚職に関わったとされる人物である。ライースイー政権の道路交通相に任命されたロスタム・ガーセミー准将も、アフマディーネジャード政権期に石油大臣として国際的な制裁を迂回して石油代金を調達する中で不透明な資金調達や横領に関わったとされる¹³。彼は、IRGC傘下の複合企業ハータム・アル・アンビヤーの総裁を2007年から2011年まで務めた。IRGCの工作部隊を出発点とするハータム・アル・アンビヤーの関係者であるガーセミーを道路交通相に任命したことで、国家による道路や都市計画などインフラ事業の利権が今後、IRGCに多く分配されることが予想される。

文化遺産・観光相に任命されたエザトッラー・ザルガミーは、IRGCで司令官を務め、イランのミサイル開発計画に深く関わった人物である。彼は1990年代初頭にラフサンジャーニー政権のイスラーム文化指導省次官や国防省次官を歴任した後、2004年にハーメネイー最高指導者によって、イラン国営放送総裁に任命され、約10年間この組織を率いた。

内務相に任命されたアフマド・ヴァヒーディー准将は、元IRGCゴドゥス軍司令官で情報省の創設者の一人である。彼は1994年にアルゼンチンのブエノスアイレスでユダヤ人の施設を爆破した容疑で国際的な指名手配を受け、イランの核開発に関わった容疑でEUの制裁対象にもなっている。ヴァヒーディーは、アフマディーネジャード政権で国防相を務めた¹⁴。

内務省は、選挙の実施や警察権力の統括を担う重要な省である。イランで全国規模の抗議活動などが起きた場合、初動は内務省の命令で警察と治安維持軍が取り締まりを行い、それで鎮圧ができない場合、IRGCやバスイージ（志願兵）が出動することになる。ポスト・

ハーメネイー体制の移行期に反体制活動や治安の乱れ、情勢不安の際には、IRGCと政府が連携して緊急事態に対応できるように、このポストにIRGC出身者が充てられたと考えられる。また、ライースイー政権成立後、州知事ポストにも前例がないほどIRGC出身者が多数任命された。つまりは、国内外の治安・外交政策の主導権をIRGCが握ったと言って良いだろう。

7. ポストと利権を巡る新たな争いの胎動

ライースイー新大統領は、自らを支持した保守強硬派を中心に様々な重要ポストを配分し、派閥の勢力均衡に努めている様子が窺えるが、保守強硬派内でより多くの分け前を獲得しようとして新たな権力闘争の萌芽が早くも現われている¹⁵。

8月4日にIRGC傘下のファールス通信が、新テヘラン市長に国会議員で大統領選挙の候補者であったアリーレザー・ザーカーニーが選出されたと報道した。その直後にテヘラン市議会議長のメフディー・チャムラーンは、報道を否定し、8月4日の投票は正式なものではなく、8日に新市議会発足後に正式な投票が行われると説明した。最終的には、チャムラーンと故ガーセム・ソレイマーニー将軍の娘のナルゲス・ソレイマーニーを含む若干名が、バーゲル・ガーリバーフ国会議長（元テヘラン市長）の右腕であったマーズィアール・ホセイニーに投票したが、21人の市議会議員のうち18名の得票を得たザーカーニーがテヘラン市長に選出された。その背景としては、大統領選挙直前にライースイーを支持して立候補を辞退したザーカーニーに報いるために、ライースイーやIRGCがテヘラン市議会議員に圧力をかけたとされている¹⁶。

アリーレザー・ザーカーニーは、イラン・イラク戦争時に少年兵として従軍し、戦後、テヘラン大学医学部に進み、放射線治療を学んだ。彼は、改革派サラーム新聞の閉鎖への抗議活動を鎮圧するために行われた1999年のテヘラン大学寮襲撃事件で、テヘラン州大学バスイージの責任者として、改革派の学生を襲撃したとされる。2004年に国会議員に初当選し、2008年にイスラーム宗教学者のモハンマド・デフカーン、IRGC指揮官出身のメフディー・ターイェブ、最高指導者の姻戚であるハッダード・アーデルとともに「革命の求道者協会（Jam‘īyat-e Rahpūyān-e Enqelāb）」という強硬保守派の団体を設立した。

アフマディーネジャード政権期には、国会内でザーカーニーは、強硬保守派の中でもウルトラ右派と位置づけられ、故メスバーフ・ヤズディー師の支持者が設立し、アフマディーネジャード政権で内務相を務めたIRGC出身の国会議員サーデク・マスーリーに率いられている「イスラーム革命永続戦線（Jebhe-ye Pāydārī-ye Enqelāb）」と同盟を結ぶことが多かったが、時にはそのメンバーと衝突することもあった。彼は2013年の大統領選挙に立候補したが、資格審査の段階で却下された。また、ザーカーニーは核合意には批判的でロウハーニー政権期には、IRGC情報局や最高指導者事務所の監査局局長のホセイン・フェダーイー

と協力して、ロウハーニーの弟のホセイン・フェレイドゥーンを含めた政敵の汚職追及の急先鋒に立った¹⁷。

イランでは大統領が閣僚リストを提出後、国会で約1週間かけて全大臣について賛成者2名と反対者2名がそれぞれ演説をして、適任かどうかを審議し、最終的に秘密投票で信任投票を行うことになっている。今回の閣僚候補の審議は、反対演説とは名ばかりで、質問と分析に終始し、形式的に行われ、比較的スムーズに過半数の信任票が得られた。しかし、情報相候補のイスマイル・ハティーブの審議の際に、「イスラーム革命永続戦線」が、大統領選でライースイーを支持したにもかかわらず、十分な分け前が配分されていないとして、ライースイーの選んだハティーブを激しく非難し、自派の候補のマフムード・ナバヴィアンを選ぼう要求した¹⁸。今後、強硬保守派内でもライースイーに近い主流グループと IRGC 出身者、それ以外のウルトラ右派などが、各々の利害やイデオロギーに基づいて様々な動きを活発化させていくと考えられる。

おわりに

ハサン・ロウハーニー前大統領は、核合意によって制裁解除を達成し、欧米との関係改善によってイラン経済を向上させることを目指してきた。しかし、2018年にトランプ米政権が一方的に核合意から離脱することによってその政策は挫折し、イラン経済は悪化し、度重なる全国規模の抗議活動が起き、治安も悪化した。ロウハーニー政権への国民の支持が低下する中、国会、司法府、IRGC、メディアなどを支配する保守強硬派は、一致団結してロウハーニー政権とその支持基盤である穏健派と改革派を激しく攻撃してきた。その結果、ライースイーが大統領に選出され、行政府も保守強硬派の支配下におさまったが、保守強硬派内で早くも新たな権力闘争の萌芽が現われている。

今後も、テヘラン市役所や石油省、道路交通省など利権と深く関わるポストや、国家の治安と情報を握る情報省や内務省といったポストを掌握した人物や支持派閥の動向を観察し、イランが今後もイスラーム宗教指導者が君臨する「イスラーム法学者の支配」体制を維持していくか、IRGCの発言権の強い軍事独裁化の方向に向かうかを見極めていく必要があるだろう。

— 注 —

¹ Nada, Garrett, “Raisi: Election Results Explainer,” *Iranprimer*, Juner 23, 2021, <<https://iranprimer.usip.org/blog/2021/jun/23/raisi-election-results-explainer>>, accessed on June 25, 2021; 2021年6月23日付タスニーム通信「内務省が大統領選挙の最終結果を発表した。ライースイーの得票数は1800万票を越えた。」<<https://tn.ai/2526593>>, accessed on June 25, 2021.

- 2 2021年5月25日付 BBC Persia 報道「なぜ監督者評議会の決定は、体制をより専制的にし、国をより弱体化させるのか？」<<https://www.bbc.com/persian/blog-viewpoints-57237860>>, accessed on May 26, 2021.
- 3 2021年5月25日付 IRNA 通信報道「サーデク・ラーリジャーニーが大量の資格の却下に抗議：監督者評議会の決定をここまで弁護できない状況であるのは初めてである。」<www.irna.ir/news/84342986/>, accessed on May 26, 2021.
- 4 2021年8月6日付 BBC Persia 報道「就任式のライースイー：私たちは、人権の真の擁護者である。」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58108728>>, accessed on August 7, 2021.
- 5 2021年8月6日付 BBC Persia 報道「イブラヒーム・ライースイーの考える『新しいイラン』とは何か？」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58108728>>, accessed on August 7, 2021; 2021年7月31日に大東文化大学西アジア研究会におけるケイワン・アブドリ氏の報告「『革命の第二步』への一段階としての2021年のイラン大統領選挙について——ヴェラーヤト中心主義大統領の誕生の背景と軌跡」も参考にさせて頂いた。
- 6 2021年8月11日付 BBC Persia 報道「ライースイーの提出した閣僚リスト：外相にアミールアブドラーヒヤーン、内相にアフマド・ヴァヒーデー」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58069312>>, accessed on August 12, 2021.
- 7 2021年8月8日付 BBC Persia 報道「アリーレザー・ザーカーニーが正式にテヘラン市長に選出された。」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58137172>>, accessed on August 9, 2021; 2021年8月25日付 BBC Persia 報道「モフセン・レザーイーは、経済担当副大統領になった。」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58304031>>, accessed on August 26, 2021.
- 8 2021年8月8日付 BBC Persia 報道「ライースイー政権：モハンマド・モフベルが第一副大統領になった。」<<https://www.bbc.com/persian/58092745>>, accessed on August 9, 2021.
- 9 Torbati, Yaganeh, Steve Stecklow and Babak Dehghanpishe, “To expand Khamenei’s grip on the economy, Iran stretched its law,” *Reuters Investigates: Assets of the Ayatollah*, November 13, 2013.
- 10 Motevalli, Golnar, “Iran President picks hawkish diplomat to lead nuclear talks,” *Bloomberg*, August 11, 2021, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-11/iran-s-raisi-nominates-amir-abdollahian-foreign-minister-isna>>, accessed on August 12, 2021.
- 11 MEI Staff, “Amir-Abdollahian: The Soft Face of Iran’s Hard Power,” Middle East Institute, October 14, 2016, <<https://www.mei.edu/publications/amir-abdollahian-soft-face-irans-hard-power>>, accessed on August 12, 2021.
- 12 2021年8月22日付 BBC Persia 報道「ライースイー内閣：外相候補は、外交と武力の利用を強調」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58299326>>, accessed on August 24, 2021.
- 13 “Iran’s Raisi Forms Cabinet Including Terror and Corruption Suspects,” *Iran International*, August 11, 2021, <<https://iranintl.com/en/iran/irans-raisi-forms-cabinet-including-terror-and-corruption-suspects>>, accessed on August 12, 2021.
- 14 同上。
- 15 2021年8月5日付 BBC Persia 報道「イブラヒーム・ライースイーの考える『新しいイラン』とは何か？」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58108397>>, accessed on August 7, 2021.
- 16 “Iran’s Hardliners Split over Choosing New Tehran Mayor,” *Iran International*, August 7, 2021, <<https://iranintl.com/en/iran/irans-hardliners-split-over-choosing-new-tehran-mayor>>, accessed on August 9, 2021.
- 17 2021年8月8日付 BBC Persia 報道「アリーレザー・ザーカーニーが正式にテヘラン市長に選出された。」<<https://www.bbc.com/persian/iran-58137172>>, accessed on August 9, 2021; Mehrabi, Ehsan, “Career Controversialist Alireza Zakani Becomes Mayor of Tehran,” *Iranwire*, August 10, 2021, <<https://iranwire.com/en/features/10110>>, accessed on August 11, 2021.
- 18 Sinaiee, Maryam, “Raisi’s Key Ministers Approved by Khamenei, Iran Speaker Says,” *Iran International*, August 22, 2021, <<https://iranintl.com/en/iran/raisis-key-ministers-approved-khamenei-iran-speaker-says>>, accessed on August 25, 2021.

第3章 大国政治の中のイラク ——米中露関係と域内外交の展開

吉岡 明子

はじめに

イラクの外交関係においては、2003年以降のイラクの再建を担ってきた米国との関係が依然として深く、米軍の戦闘任務終結が宣言された現在も、後方支援や安全保障面での米軍の役割は大きい。同時に、イラクの様々なアクターに重層的な影響力を持つイランとの関係も健在であり、イラクの対外関係は、この2カ国との関係を踏まえた上で構築されることが、基本路線である。その他の諸国に対しては、基本的に全方位外交である。それは、内政が不安定で、外交面でリーダーシップを発揮しにくい環境が長く続いてきたため、域内の紛争に対して原則としてどちらの側にも立たず、関与しないという消極的な姿勢から取られてきたものであった。

しかし、2020年に発足したムスタファ・カーズイミ (Muṣṭafā al-Kādhimī) 政権下では、首相自身の対外的なコネクションを活用し、イラクがリーダーシップを発揮する形で域内の仲介外交に乗り出すなど、新しい動きが見られ始めている。その背景には、時にアラブ諸国からイランの傀儡のように見られてきたイラクが、過去数年にわたって湾岸アラブ諸国との関係を徐々に構築してきたことがある。それが、中東域内におけるイラクの外交政策の広がりにつながった。また、近年は特に経済分野で、中国の中東諸国への進出が目覚ましい。ロシアについても、シリア内戦への関与も含めて中東への影響力拡大が注目されている。イラクもまた、こうした大国との関係を築きつつある。

こうした状況を踏まえて、本稿では、まず、米国とイランという2カ国とイラクとの関係を概観した上で、サウジアラビアやトルコなどの域内大国との関係、イラクによる仲介外交の試み、そして中国およびロシアとの関係構築の現状を分析する。

1. 米国・イランとの三角関係

(1) 米国－米軍戦闘部隊撤退後も関係は大きく変わらず

2003年以降、イラクの国家再建を担ってきた米国は、2011年に一旦イラクから撤退したものの、2014年に対IS(「イスラーム国」)戦のため再度イラクに派兵することになった。多額の軍事援助や武器装備輸出などを通じて、現在も安全保障面で絶大な影響力を有している。特に、米軍がその創設にかかわった対テロ部隊(CTS: Counter Terrorism Service)に対しては、緊密な関係を維持していると言われる¹。対テロ部隊は首相直轄下のエリート部隊で約1万名規模、対IS戦においても前線に展開して中心的な役割を果たした。また、両

国間には2008年に締結された戦略枠組み協定に則って、テロ対策や経済・エネルギー協力、環境問題や文化関係など、多岐にわたる幅広い協力関係がある。

ISは、イラクで支配領土を失った2017年末以降もテロ活動を日常的に行っているが、その規模はかなり縮小し、イラクの治安状況は特に2020年以降はかなり落ち着いてきている。それを受けて、2020年9月には駐留米軍の規模は5,200名から3,000名へ、2021年1月にはさらに2,500名へと縮小された。同時に、米軍が戦闘に直接かかわる機会も激減し、対IS掃討作戦において米軍の死者が確認されたのは、2020年3月が最後である。中東からの米軍撤退の流れはトランプ（Donald Trump）政権からバイデン（Joe Biden）政権に交代した後も変わっていない。2021年7月のカーズイミ首相訪米時に、バイデン大統領が、年内にはイラクにおいて戦闘任務には携わらなくなると明言し、12月にイラクにおける戦闘任務終結宣言が出された。

ただし、2021年末以降も駐留米軍の規模は2,500名程度を維持している。その上で、米軍の役割がイラク軍の訓練、装備、諜報などの支援に移るとされている。だが、すでに、そうした任務のシフトは過去数年にわたって行われてきたことを鑑みれば、その実際的な意義は小さい。むしろここでは、イラクという戦場から「撤退」という米国国内向けのポーズと、米軍撤退を求め続けているイラク国内の親イラン派民兵勢力からカーズイミ首相への圧力を低減させることを狙った、政治的な意味合いが大きいと考えられる。したがって、「戦闘部隊の撤退」としばしば報じられるが、その実態は米軍の駐留延長の確認とも呼ぶべきものであり、イラクの治安状況に大きな影響を及ぼすことはないだろう。今後も、2,500名規模の米軍に加えて、米軍のコントラクター約4,500名、対IS連合軍に参加している他国の兵士約1,000名が、イラク軍の訓練を中心に駐留を続ける予定であり、そうした訓練任務の期限は定められていない²。また、近年米軍が担ってきた役割の中で、戦闘行為にもっとも近いものは地上でIS掃討作戦を行うイラク軍への空爆支援であるが、これも、今後は中止となるのか継続するのか、明確な方針は発表されておらず、イラク政府からの要請があったり米軍が必要と判断したりした場合には、引き続き実施される可能性があると考えられる。

トランプ政権期（2016-20年）には、イランへの「最大の圧力」政策の余波で、対米攻撃を行う親イランのシーア派民兵を抑え込めないイラク政府に対して、極めて厳しい対応をとる傾向にあった。そのため、2020年9月には、ポンペオ（Mike Pompeo）国務長官（当時）がカーズイミ首相に対して、イラク政府がシーア派民兵を取り締まらないならば、米国大使館を閉鎖して米軍を撤退させると脅し、外交関係の途絶も視野に入れているのではないかとの動揺が走った。しかし、バイデン政権移行後は、そうした米国政府からの予測不可能な対応がなくなり、米イラク関係はかなり落ち着いたものになっている。

ただし、親イラン派民兵による米国権益を狙った小規模な攻撃は断続的に続いており、

2021年2月には、米軍関係者（フィリピン人）が死亡するに至って、米政府は報復としてイラク・シリア国境で親イラン民兵勢力への空爆を行った。イラク国内で行わなかった理由は、イラク政府との友好関係を考慮してのことであろうが、興味深いことに、オースティン（Lloyd Austin）国防長官は、空爆の標的を精査するのにイラクからの諜報が役に立ったと表立って発言した。さらには、2021年5月に、前年の米国によるソレイマーニ（Qasem Soleimani）革命防衛隊ゴッズ部隊司令官の暗殺事件において、クルディスタン地域政府（KRG: Kurdistan Regional Government）の対テロ部隊が米特殊部隊を支援していたとする詳細な報道が出された³。いずれも、イラク政府やKRGは、これらの米軍のオペレーションへの協力や支援を即座に否定したものの、こうした発言や報道が表に出た背景には、米国政府からイランへの牽制があるとみて間違いないだろう。

このように、米イラク関係はトランプ政権期よりかなり落ち着いたものになっているが、イラクが米国とイランとの間で板挟みになる立場は変わっていない。

(2) イラン－革命防衛隊との重層的な関係

2003年以降、イラクに対して政治、軍事、経済、宗教など様々な面で密接な関係を維持してきたのが隣国イランであり、その存在感は大きい。シーア派政党とのコネクションを軸にしつつも、今ではイランはイラク政界に宗派民族を問わず幅広いコネクションと影響力を有するようになっており、旧バアス党政権下のように、イランを仮想敵国とみなす主要な政治家はイラクからほぼ姿を消した。政治家にとってのイランとの関係は、極めて近しいか、一定の距離を置いたうえで隣国のひとつとして友好的な関係を維持するかの、いずれかに収斂するようになっている。

そのイランにとって、近年のイラクにおける状況は必ずしも望ましいものではない。2019年10月に勃発した大規模な反政府抗議デモで、イランはイラクの腐敗した既得権益層を支える存在として、デモ隊の標的となり、領事館が放火されるなどの被害に遭った。2020年5月に首相に就任したカーズイミは、諜報機関トップとして米国との関係が深かったこともあり、イランの革命防衛隊との関係は決して良くなかったと言われている⁴。また、2021年10月のイラク国民議会選挙で、親イラン政党が数多く参加するファタハ連合が惨敗したことも、イランにとってはマイナス要因であることに違いない。

それでも、選挙結果は組閣交渉の材料のひとつであり、従来通りシーア派政党が連合を組む形で政界を主導する余地は依然として大きい。また、現在のカーズイミ政権も、アラブ諸国との関係構築に熱心であることは確かだが、その一方でイランとの関係も重要視しており、ライースイ（Ebrahim Raisi）新政権発足後の2021年8月から9月にかけて、大統領、外相、首相が相次いでテヘランを訪れている。また、イランからの電力・ガス輸入がイラクの発電量の約3割を賄うなど、経済的な面でのつながりも深い。

イランとイラクの関係という点では、政府間の外交関係もさることながら、イラクにおける親イランのシーア派民兵と、イランの革命防衛隊との関係が大きく影響している。民兵の中には、1980年代のイラン・イラク戦争時に、革命防衛隊と共にイラクの旧フセイン政権と戦っていた者も少なくなく、彼らのイランとのつながりは深い。近年では、シーア派民兵が2010年代半ばの対IS戦において前線で活躍し、イランはこうした民兵に武器を始め様々な形で支援をしていると見られる。彼らが中心となって形成された人民動員部隊（PMU: Popular Mobilization Unit）は、イラクでは正式な治安機関と位置付けられ、その軍事力や政治力は大きく、反政府抗議デモ隊の弾圧や暗殺、対米攻撃に深く関与しているが、首相はその責任をとらせることができないでいる⁵。イランにとっては、民兵が自分たちの利益とイランの利益を一体化して対米攻撃などを行うことによって、直接的な責任を回避しつつ、利益を得ることができる。ただし、PMUには数十の民兵が加盟しており、その中で親イラン派と呼ばれるグループであっても、彼らの行動がイランの指示によるものか、支援を受けてのものか、黙認されているだけなのか、あるいは独断なのか、時に判断としないことがある。例えば、2021年11月に発生した無人機によるカーズイミ首相暗殺未遂事件の首謀者は、こうした民兵のひとつだと見られている。民兵勢力が多く参加する政党連合ファタハ連合は、10月の国民議会選挙の結果が振るわず、選挙不正を訴える抗議デモを組織し、暗殺未遂事件の2日前には治安機関との衝突で死者が発生する事態となり、首相への非難を強めていた。しかし、首相暗殺未遂事件の翌日、イランから駆け付けた革命防衛隊ゴッズ部隊のガーニ（Esmail Qaani）司令官は、カーズイミ首相と会談して調査に協力する旨を告げ、さらに、2名の民兵指導者と会談して、選挙結果を受け入れてシーア派の結束を保ち、民兵の要員や支持者を統率するよう、叱りつけたという⁶。イランにとって、イラクがかつてのように脅威となるほど強い国家になることは望まないが、過度な混乱や、シーア派の政党が政界で大きな影響力を維持する現在の政治体制の動揺につながる事態も決して望ましくはない。イランが親イラン派民兵を利用し、利益を得る一方で、彼らを完全にコントロールしているわけではないことを示していると言えよう。

このように、イランとイラクとの関係は二国間の外交関係にとどまらない重層的な関係になっているが、とりわけ、イランの革命防衛隊とイラクの民兵との関係は、イラク国内情勢にも多大な影響をもっているという特徴がある。

2. 域内大国との関係

(1) サウジアラビア—ゆるやかな関係改善の進展とその障害

他の近隣国や大国は、このように米国とイランがイラクで多大な影響力を有していることを前提として、イラクとの外交関係を築いている。特にサウジアラビアを始めとする湾岸アラブ諸国は、イラク戦争後、長らくイラク政府との関係を遮断し、水面下でスンナ派

勢力との関係を模索していたが、2010年代半ばから、その方針を転換した。イラクのスナナ派への支援が、イラク政界におけるスナナ派政治勢力のプレゼンスの拡大という望ましい成果を生まず、むしろ湾岸の王政にとっても脅威であるISが台頭する結果になったこと、時を同じくしてイラクの首相やサウジの国王が相次いで交代したことが契機となった。

サウジアラビアや湾岸諸国の意図としては、イラク政府との外交関係を強化することで、イランの影響力を低減させることがあったと思われる⁷。その際、最も大きな武器になると考えられるのが湾岸諸国の経済力であり、戦後復興を希求するイラク政府もその支援に大きな期待を寄せてきた。ただ、経済プロジェクトの具体化のペースは遅く、多少なりとも形になってきたのは最近である。2020年11月に、30年ぶりにサウジ・イラク間の国境が再開され、2021年春には、カーズイミ首相がサウジアラビアとUAEを訪問して、それぞれの国から30億ドル規模の対イラク投資の約束を取り付けた。2021年10月に、UAEのマスダル社による太陽光発電所建設（1GW）の契約がなされた他は、サウジアラビアのDelta Oil社が、韓国ガス公社（KOGAS）撤退後のアッカース・ガス田開発をイラク石油省と協議中と報じられている。遅れている湾岸諸国との送電線接続プロジェクトは、2022年中央に開始予定の見込みである⁸。

湾岸アラブ諸国との経済協力の進展が遅い理由のひとつとして、従来のイランとの経済関係によって既得権益を持つ勢力からの横やりがあることが挙げられる。例えば、イラクの農業部門に30億ドルを投資するプロジェクトをサウジアラビアが断念したのは、水不足が原因だとムハンマド・ハッフアージ（Muhammad al-Khaffaji）農業相は述べていたが、実際にはシーア派の政党や民兵が声高に反対し、政府に圧力をかけたためと報じられている⁹。また、国民議会のハイバト・ハルブूसイ（Haybat al-Halbūsi）石油エネルギー委員会委員長は、電力部門におけるイランからのガス輸入依存が低減しない理由として、親イラン派勢力が妨害しているためだと指摘した¹⁰。その他、イラクとサウジの間では内相や軍高官による過激派対策や治安対策が協議されており、2021年9月にイラク内務省が車両登録データをサウジアラビアの警備会社と共有することが合意されたが、それに対してシーア派政党が強く反発するという一幕もあった。

このように、政府レベルではエネルギー開発や過激派問題といった共通の課題を軸として、少しずつ関係を進展させようという動きがみられるが、親イラン派勢力からの既得権益擁護やサウジへの警戒感が障害となっていると言える。換言すれば、サウジアラビアを始めとする湾岸アラブ諸国との関係改善は、現時点ではイランとの結びつきを揺るがすほどのインパクトを持ち得ていないと言えよう。

(2) 仲介外交の試みとその限界

2021年4月に、国交が途絶しているイランとサウジアラビアの間の仲介をイラクが行っているとの報道が出て¹¹、イラクのサーレハ（Barham Sālih）大統領ら、関係者もそれを認めた。イランとサウジアラビアの双方にコネクションを持つイラクにとって、両国の緊張緩和はイラクの安定化のためにメリットが大きい。そのみならず、こうした役割を担うことは、イラクにとって域内政治に影響を及ぼし得る貴重な機会と言える。その後も複数回にわたって交渉が仲介され、イエメン問題などが話し合われた模様である。

こうした仲介外交の延長として、2021年8月にはバグダードで「協力とパートナーシップのためのバグダード会議」が開催された。これは、イラクに域内諸国の要人を集めて地域の緊張緩和や対話促進を目指したもので、フランスが後援した。カーズィミ首相を始め閣僚らが域内各国を訪れて招待状を手交し、イラクの隣国6カ国のうち、一部は外相レベルの派遣にとどまったものの、招待を見合わせたシリア以外の5カ国すべての代表がこの会議に顔を揃え、エジプト、カタル、UAEなどからも首脳級が出席した。この会議においては、注目されていたイラン・サウジ対話は行われなかったが、2国間や3国間での会談も複数セットされ、域内諸国が一堂に会する貴重な場となった。内政に課題が多いカーズィミ首相にとっては、貴重な政権の成果になったと言える。とはいえ、イラン・サウジ対話同様、この国際会議によってなんらかの目に見える成果があったわけではない。現実的には、各国の利害が入り組む問題に対して、イラクにはその解決に尽力できるようなレバレッジは乏しい。むしろ、会議後のコミュニケにおいて、ホストしたイラクの外交努力が称えられていたように、イラクが中立的な仲介者、調整者という役割を域内で果たし得ることをアピールすることに最大の主眼があった。

(3) トルコ－顕著なハードパワー外交

イラクの隣国であり地域大国であるイランが、イラクにおいて多方面への影響力を維持し、イランに敵対することが難しい政界環境を構築することで国益を行使する一方、同じく隣国で地域大国であるトルコは、自国の利益のために、より直截的にハードパワーを用いた外交をイラクで展開しようとする傾向がある。

両国間では閣僚の往来や貿易量も多く、隣国同士としてはそれなりに密な関係を保っている。特にイラクはトルコ製品の主要なマーケットとなっており、2019年まではトルコがイラクにとって最大の輸入相手国であった（表1参照）。主な輸入品は貴金属・宝石、食料・飲料・タバコ、野菜・果物、衣服・布、家具、機械類、鉄・アルミ、プラスチックなどとなっている¹²。

しかし、トルコが「テロリスト」とみなすPKK（クルディスタン労働者党）掃討のため、イラクへの越境軍事攻撃を行うにあたっては、イラク政府からの許可を求めず、

表1 イラクの主要な輸入相手国

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	中国	8,207	8,403	8,208	8,855	8,473	10,042	11,616
2	トルコ	13,943	10,565	9,006	10,716	10,003	10,837	9,691
3	インド	833	1,205	1,032	1,336	1,966	2,142	1,544
4	ドイツ	1,619	1,167	815	793	895	1,169	1,096
5	韓国	1,905	1,513	1,520	1,621	2,029	2,062	992
6	サウジアラビア	535	346	312	1,121	1,198	826	893
7	米国	2,232	2,088	1,345	1,269	1,392	1,355	818
8	ヨルダン	1,237	736	393	545	696	637	663
9	イタリア	1,359	1,075	725	684	623	651	656
10	ウクライナ	753	501	397	501	683	619	634
	日本(参考)	620	532	363	302	381	796	388

(出所) Direction of Trade Statistics, IMF より筆者作成。

(注) 単位は100万ドル。IMFにはイランからの輸入データがないが、イランもイラクの主要な輸入相手国のひとつである。

イラク政府による反対を全く意に介していない。トルコ軍はすでに国境から40 kmほどイラク側に入り込んで複数の軍事拠点を設営しており、恒常的に国境付近で軍事作戦を実施している。さらに、それにとどまらず、国境から150-200 kmほど離れたスインジャールやマフムールといった内陸の町も、軍事攻撃の対象としている。スインジャールには、PKKが支援する地元住民からなる民兵YBS（スインジャール抵抗部隊）が展開しており、マフムールにはトルコ・クルド人の難民キャンプがある。それらをいずれもトルコ政府は「テロリストの温床」とみなしており、2021年だけでも、マフムールには6月と9月に、スインジャールには8月と9月に、無人機や戦闘機で攻撃を行った。いずれも、民間人やYBS幹部などを含めて、複数の死傷者が発生している。

イラク政府は主権の尊重を訴えつつも、現実問題として、トルコ政府の行動を変えさせるだけの方策がない。加えて、近隣国との良好な関係を維持する方針から、トルコ政府を強く非難することは控えているようにも見受けられる。一方で、しばしば、イラク国内のトルコ軍基地に対して、シーア派民兵によると見られるロケット攻撃が発生している。トルコ軍は旧フセイン（Şaddām Husayn）政権との合意をもとに、1990年代からニナワ県モスルに近いバアシーカ近郊に軍事基地を設けている。イラク政府は再三撤収を要求しているが、トルコは応じていない。その基地に向けて、2021年9月、11月、12月、2022年1月と、複数のロケットが発射された。いずれも被害者はなく実害は小さいものだが、あたかも自国内のようにイラクで軍事作戦を実行し、イラクの国土を「占領」し続けるトルコ

への、シーア派民兵による脅しであろう。

また、トルコ政府は、イラクの自治政府である KRG との関係についても、KRG からの原油輸入を行ったり、財政支援を行ったりして、密接な関係を築いている。これらの政策もイラク政府との協議を踏まえたものではない。特に KRG による原油輸出をトルコが支援していることに、イラク政府は長年抗議してきた。しかし、トルコにとっての判断基準は、あくまで、自国のエネルギー安全保障に資するかどうかという点にある。KRG は、イラク政府からの予算配分の減額や原油価格の下落、コロナ禍などの影響で財政難に陥り、2020年5月時点で270億ドルもの債務を抱えているが¹³、少なくともその一部はトルコが貸し付けている。そしてそれは、トルコにとって対 PKK 掃討作戦での協力を引き出す有効なレバレッジとなっていると見られる¹⁴。2017年9月に KRG がイラクからの独立を問う住民投票を行った際、独立に反対するイラクとトルコは、協調してイラク・クルディスタン地域への航空機の飛行禁止や、トルコ側国境におけるイラク軍の展開や軍備増強などの措置を実施して、KRG に圧力をかけた。しかし、これは両国の利害が一致した一例にすぎず、KRG の独立問題が鎮静化すると、そうした協力関係は見られなくなり、トルコはイラク政府と KRG とのそれぞれの関係を変わず維持している。

このように、トルコ軍基地の撤収問題、対 PKK 掃討作戦、KRG の原油輸出問題、あるいは近年深刻化しつつあるチグリス河の流水問題も含め、両国の利害が対立する局面においては、トルコがイラクに協力する姿勢は見えない。それは、トルコが軍事的にも政治的にもイラクに対して優位に立っているという現実が反映されているということだろう。

3. 中露のプレゼンス

イラク戦争以前は、国連制裁下で米英に対抗するため、安保理常任理事国である中露との関係はイラクにとって戦略的な重要性を持っていたが、2003年以降、そうした状況は変化し、米国がイラクに多大な影響力を持つなかで中露のプレゼンスは大きく低下した。それでも、2015年以降、OPEC 第2位の原油輸出国となったイラクは、中国への原油輸出を年々増加させ、対 IS 戦でロシアからの兵器購入を拡大するなど、2カ国はイラクにおける新しいプレイヤーとして、少しずつ存在感を見せ始めている。

(1) 中国－経済・エネルギー分野で存在感拡大

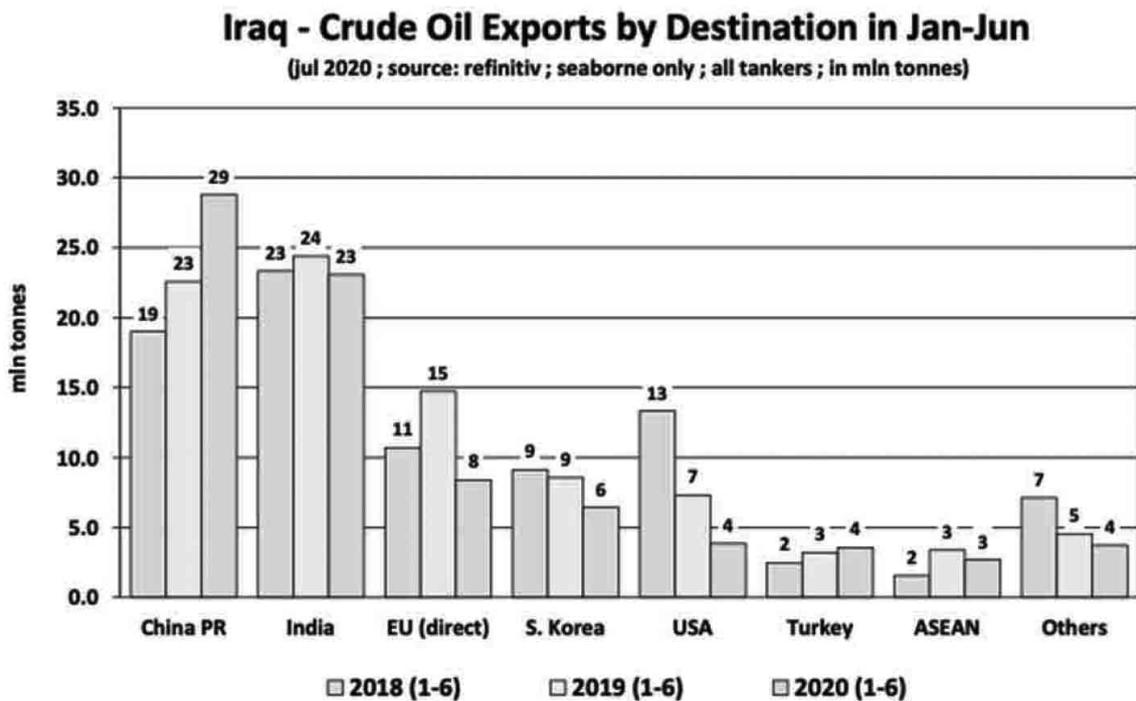
中国については、特に経済・エネルギー分野で、プレゼンスが拡大していることが特筆される。特に、国営石油会社による油田上流開発への参画が目覚ましい。2009年からの10年余りで、イラクで12カ所の開発や生産に携わり、そのうち10カ所ではオペレータを務めている。油田開発のサブコントラクターなどへの参入も多く、2005年から2020年までの中国の対イラク投資241.5億ドルのうち、約90%がエネルギー分野へのものであった¹⁵。

2014年時点でイラク在留中国人は1万人を数えていたという¹⁶。エネルギー分野以外では、発電所、セメント工場、水処理といったインフラ関連事業への投資が多い。

また、イラクから中国への原油輸出も増加傾向にあり、中国がイラクにとって極めて大きな輸出市場になっている（図1参照）。それを背景に、2019年9月にアブドゥルマフディ（‘Ādil ‘Abd al-Mahdī）首相（当時）が訪中した際には、イラク財務省と中国輸出信用保険公司（Sinosure）および中国貿易省との間で、復興支援の協力協定が結ばれた。これは、約100万b/dのイラクの対中国原油輸出代金をインフラ投資に充てるOil for Reconstructionと呼ばれる構想である。また、コロナ禍による財政難に陥ったイラク政府が2020年11月に、原油輸出代金前払い制度を発表した。これは、1カ月あたり400万bblのバスラ原油を5年間公式価格で購入する契約で、そのうち1年分の輸入額、およそ20億ドルをイラク政府に前払いするというものである。わずか1カ月程度の入札期間に、唯一応札に手を挙げた企業は中国の振華石油（Zhenhua）¹⁷であった。この契約は、2021年に入ってから原油価格が持ち直したため、結局、イラク政府の側からキャンセルされる結果となったが、それでも、イラク政府が経済的に苦境に陥った時に、短期間に多額の資金を提供し得たのが中国企業であったことは興味深い。

ただし、現在のところ、こうした中国の存在感が経済・エネルギー分野を超えて拡大す

図1 2018-20年の各年上半期のイラク原油輸出先



(出所) Hellenic Shipping News, July 28, 2020. (<https://www.hellenicshippingnews.com/iraqs-oil-exports-to-china-up-27-5-during-first-half-of-2020/>)

る傾向は限定的である。首脳・閣僚クラスの往来という点では、中国の王毅外相が2014年2月にイラクを訪問したのが、2003年以降では唯一の例である。イラクからは2011年7月、2015年12月、2019年9月にそれぞれ首相が訪中し、戦略パートナーシップ協定を締結したり、一帯一路構想への参加が表明されたりした。ただ、これらは中国が多数の国と締結している協定や構想であり、両国のどちらにとっても、特段、それが二国間関係を緊密化するような重要な意味を持っているようには見受けられない。

軍事面については、2014年に対IS戦で使用するため、イラクは中国から武装無人機12機を購入する契約を結び、2015-16年に引き渡された実績があるが¹⁸、米国主導の有志連合軍には中国は加わっておらず、欧米諸国のようにイラクに派兵はしていない。また、無人機についても、購入後のメンテナンスが十分に行われておらず、2019年時点で稼働しているのは1機のみとも報じられるなど¹⁹、軍事協力関係は一過性のものにとどまっていると言える。したがって、イラク中国関係については、経済・エネルギー面での関係拡大は顕著であるが、それがイラクの国内政治や安全保障面などにおける影響力にまでは転化していないというのが現状である。

一方、中国とKRGとの関係については、比較的新しい関係にある。歴史的にクルド問題とのかかわりが深かった欧州諸国や米国と比べて、中国を含むアジア諸国は中東の非国家アクターであるクルド政党やKRGとの接点が乏しい。そのため、中国がイラク・クルディスタン地域の主都エルビルに領事館を開設して、KRGとの外交関係の構築に踏み出したのは2014年になってからであった。クルディスタン地域内では中国企業がインフラ・プロジェクトなどに参画している他、中国石油化工集団（Sinopec）がタクタク油田開発にも関与している。ごく少量ではあるが、イラク政府とは別にKRGからも原油を輸入しており、その量は数万～10万b/d強となっている²⁰。また、文化・教育面での関係強化を目指して、2019年にクルディスタン地域のエルビルにあるサラハッディーン大学に、中国語のコースも開設された²¹。経済大国である中国との関係はKRGにとっても魅力的であり、これから関係を深めていこうとする動きが出てくることが予想されるが、現時点では依然としてごく限られた関係であることが指摘できる。

(2) ロシア－安全保障面でのかかわりは限定的

一方、ロシアについては、やはり中国同様、イラクに対しては2003年の体制転換後、影響力が激減した。ただし、ロシアは特に2011年以降、中東地域により積極的に進出する傾向にあり、イラク政府との間では武器輸出、KRGの間ではエネルギー協力において、重要なプレイヤーになりつつある。

イラク・ロシア関係においては、2012年に、マーリキ（Nūrī al-Mālikī）首相（当時）がロシアを訪れた際に42億ドルの武器輸入契約を締結したことが大きな話題となった。ただ

し、この時は大規模な汚職が発覚し、契約は流れた模様である。その後、対 IS 戦に際して、イラクは 2015 年から 2019 年にかけて、移動式防空システム 48 基や攻撃用ヘリ 19 機、ロケットランチャー 10 基、戦闘機 4 機、戦車 73 台、軍用車 300 台など様々な兵器をロシアから輸入している²²。これらは米国製より安価という強みがあるが、絶対量としてはイラクでは米国製兵器の方が優勢であり、果たしてイラク軍が米国とロシアからそれぞれ調達した兵器をどのように組み合わせているのかについては不透明である²³。また、ロシアも中国同様、対 IS 有志連合には参加しておらず、ロシア軍は、イラク国内では軍事作戦に携わっていない。2015 年 9 月には、ロシアが主導して、イラン、イラク、シリアとの 4 カ国の間で対 IS 戦のための諜報協力センターを立ち上げようとしたが、米国の反対に遭ってイラクは 4 カ国合意から脱退した²⁴。このように、安全保障面におけるロシアとのパイプはそれなりに太いものの、それは米国を凌ぐものではないことが明らかである。ただ、特に親イランかつ反米のシーア派民兵にとっては、ロシアとの関係は、米国へ対抗するための有効なツールとなり得る可能性があるだろう。

そして、ロシアもイラクのエネルギー開発に参画しているが²⁵、その存在感はむしろ北部のクルディスタン地域で大きい。とりわけ 2017 年頃、原油価格の低迷と対 IS 戦による財政難、そして、独立を問う住民投票を強行した結果の国際的な孤立という、四面楚歌に陥っていた KRG に対して、ロシアは 21 億ドルの前払いを含む 3 年間の原油輸入契約、ガス・パイプラインへの 10 億ドル投資とガス協力協定の締結、18 億ドルで原油パイプラインの権益の 60% 取得、5 つの石油ガス鉱区の生産分与契約締結などを立て続けに発表し、注目を集めた。そこには、苦境の KRG に対して恩を売って影響力を拡大させようという意図があったことは間違いないだろう。とはいえ、KRG にとってパトロンとも言うべき最大の後ろ盾は米国であるという状況に変わりはない。ロシアにとっても、KRG へのエネルギー開発支援の背景には、イラクやクルディスタン地域への投資という側面だけでなく、欧州市場へのガス輸出ルートをおさえるという地域戦略面での意図に合致したからという事情も見逃せない²⁶。

このように、中露共にイラクでは、クルディスタン地域も含め、新しいプレイヤーとして足場を築きつつある。ただし、その足場は特定の分野に集中する傾向にあるといえよう。

おわりに

イラクの外交関係は、依然として米国とイランという 2 カ国の影響力が大きいですが、それゆえに、この 2 カ国の関係にイラクの安定も左右される。その意味で、トランプ政権からバイデン政権に移行して、両国間の緊張が低減したことはイラクにとって望ましい状況と言える。ただし、両国間でバランスのとれた関係を維持しようとするイラク政府に対して、親イランのシーア派民兵勢力は、特にイランの革命防衛隊との緊密な関係を維持しており、

対米ロケット攻撃を繰り返し行うなど、イラクの不安定化をもたらしている。逆にイランにとっては、イラク政府のみならずこうした民兵勢力との結びつきが、イラクでの影響力の拡大につながっている。

そうしたなか、イラク政府は近年、イランとの友好的な関係を維持しつつも、アラブ諸国との関係改善を進め、イラン・サウジ対話を仲介したり、バグダードで地域会議を主催したりするなど、新たな動きを見せている。依然としてイラクは域内大国を動かすだけのレバレッジを欠いており、イラン・サウジ対話もブレイクスルーには至っていない。しかし、どこの国とも敵対しない全方位外交を生かして周辺国とのパイプを維持することは、今のイラクが取り得る最善の策であろう。域内大国の行動をイラクが変えることができないという例は、トルコとの関係にも表れている。トルコは対 PKK 掃討作戦に見られるように、自国にとっての優先事項を直接的にイラクへの政策に反映させ、イラクにはそれに対抗する手段がないという状況である。

また、中国やロシアといった大国との関係については、中国とはエネルギー分野で、ロシアとは武器輸入の点でその存在感が増している。とはいえ、それらが特定の分野から広がりを見せていないのは、イラクにとって域内国との関係が、イランとの緊密な関係を前提としたものであるように、中露にとっては、あくまでもイラクにおける米国の影響力やその存在を所与のものとした関係にならざるを得ないからだと考えられる²⁷。米国は、イラクにおける戦闘任務の終結を宣言したものの、イラクからの米軍の撤退は検討しておらず、当面、イラクにおけるプレゼンスを維持すると見られるため、中露との関係が、短期的に大きく変化する可能性は小さいだろう。

— 注 —

- 1 Ben Connable, “An Enduring American Commitment in Iraq: Shaping a Long-Term Strategy with Iraqi Army Partners,” *Perspectives*, Rand Corporation, 2020, p.19.
- 2 Cathrin Schaer, “The end of the US combat mission in Iraq: A meaningful change?,” *DW*, December 18, 2021. (<https://www.dw.com/en/iraq-after-us-ends-combat-mission/a-60174121>)
- 3 Jack Murphy and Zach Dorfman, “‘Conspiracy is hard’: Inside the Trump administration’s secret plan to kill Qassem Soleimani,” *Yahoo News*, May 8, 2021. (<https://news.yahoo.com/conspiracy-is-hard-inside-the-trump-administrations-secret-plan-to-kill-qassem-soleimani-090058817.html?ef%BC%89?guccounter=1>)
- 4 Nussaibah Younis, “The Gulf between Them: What Arab Gulf Countries can learn from Iran’s Approach to Iraq,” European Council on Foreign Relations, *Policy Brief*, May 5, 2021, pp.15-16. (<https://ecfr.eu/publication/the-gulf-between-them-what-gulf-countries-can-learn-from-irans-approach-to-iraq/>)
- 5 詳細は以下を参照。吉岡明子「カーズイミ政権下のイラクにおける人民動員部隊問題」『国際秩序変容期の競争と連携—グローバルガバナンス再構築に向けた日本外交への提言—中東・アフリカ』令和2年度外務省外交・安全保障調査研究事業（日本国際問題研究所、令和3年3月）51-63頁。(https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R02_Global_Risk/03_yoshioka.pdf)
- 6 John Davison and Ahmed Rasheed, Bozorgmehr Sharafedin, “Iran seeks to cool tensions in Iraq,” *Reuters*, Dec

- 22, 2021. (<https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-seeks-cool-tensions-iraq-2021-12-22/>)
- 7 Younis, “The Gulf between Them: What Arab Gulf Countries can learn from Iran’s Approach to Iraq,” p.8.
- 8 ただし、2021 年末時点でインフラはすでに 8 割がた完成しているが、輸入価格の交渉には決着がついていない模様である。
- 9 Joe Oliver, “Iran backers undermine Saudi-Iraqi investment project,” *The Arab Weekly*, November 18, 2020. (<https://theArabweekly.com/iran-backers-undermine-saudi-iraqi-investment-project>)
- 10 Lizzie Porter, “Q&A: Habat al-Halbusi, Chair of the Parliament Oil and Energy Committee,” *Iraq Oil Report*, June 15, 2021. (https://www.iraqoilreport.com/news/qa-habat-al-halbusi-chair-of-the-parliament-oil-and-energy-committee-43815/?utm_source=IOR%20Newsletter)
- 11 Andrew England, “Saudi and Iranian officials hold talks to patch up relations,” *Financial Times*, April 18, 2021. (<https://www.ft.com/content/852e94b8-ca97-4917-9cc4-e2faef4a69c8>)
- 12 The Observatory of Economic Complexity のデータより。(<https://oec.world/en/profile/country/irq?depthSelector2=HS2Depth>)
- 13 マスルール (Masrūr Bārzanī) KRG 首相のスピーチ、May 22, 2020. (<https://gov.krd/english/government/the-prime-minister/activities/posts/2020/may/pm-masrou-r-barzani-speech-on-the-current-financial-situation/>)
- 14 “Is Turkey working with the KRG to further its expansionist agenda?” *The Arab Weekly*, July 03, 2020.
- 15 Katherine Lawlor and Colonel Ketti Davison, “Iraq is Fragile, not Hopeless: How Iraq’s Fragility Undermines Regional Stability,” Institute for the Study of War, Dec 2020, p.33. (<https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Iraq%20is%20Fragile,%20Not%20Hopeless.pdf>)
- 16 John Calabrese, “China-Iraq Relations: Poised for a “Quantum Leap”?”, Middle East Institute, Oct 08, 2019. (<https://www.mei.edu/publications/china-iraq-relations-poised-quantum-leap>)
- 17 中国国営軍需企業 Norinco の子会社。イラクでは 2008 年にアフダブ油田の上流開発契約にマイノリティ・パートナーとして参画 (オペレーターは CNPC)、2018 年には単独で東バグダード油田の開発契約を締結している。なお、イラクではほとんどの油田開発契約が入札で決定するなか、この 2 件だけは随意契約であった。
- 18 Katarzyna W. Sidlo (ed.), “The Role of China in the Middle East and North Africa (MENA). Beyond Economic Interests?” *Euromesco Joint Policy Study 16*, Jul 20, 2020. (https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/JPS_16_The-Role-of-China-in-the-MENA.pdf)
- 19 Jeremy Binnie, “US-led coalition says only one Iraqi CH-4 UAV fully operable,” *JANES*, Aug 07, 2019. (<https://www.janes.com/defence-news/news-detail/us-led-coalition-says-only-one-iraqi-ch-4-uav-fully-operable>)
- 20 “2021: A Year of Challenges & Opportunities For Iraqi Kurdish Oil,” *Middle East Economic Survey*, 64(3), Jan 22, 2021, p.4.
- 21 Sercan Çalıřkan, “Growing Chinese Influence in the Kurdistan Regional Government in Iraq,” ORSAM, Feb 09, 2021. (<https://orsam.org.tr/en/growing-chinese-influence-in-the-kurdistan-regional-government-in-iraq/>)
- 22 Connable, “An Enduring American Commitment in Iraq: Shaping a Long-Term Strategy with Iraqi Army Partners,” p.16.
- 23 Agnes Helou, “Russia eyes arms sales to Iraq, but experts say there’s competition ahead for the Kremlin,” *Defense News*, June 04, 2021. (<https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2021/06/04/russia-eyes-arms-sales-to-iraq-but-experts-say-theres-competition-ahead-for-the-kremlin/>)
- 24 Witold Rodkiewicz, “Russia’s Middle Eastern policy: Regional ambitions, global objectives,” *OSW Studies*, No.71, Dec 2017, p.18. (http://aei.pitt.edu/93253/1/studies_71_russias_middle_eastern_policy_net.pdf)
- 25 Lukoil が西クルナ油田および第 10 鉱区、Gazprom がバドラ油田、Rosneft が第 12 鉱区で操業している。
- 26 Tomáš Kaválek and Filip Sommer, “Russia’s Imprint in Iraqi Kurdistan: Rosneft’s Ascendancy,” *Middle East Policy*, 26(4), 2019 Winter, p.97.
- 27 また、特に経済面で中東への進出が目覚ましい中国については、域内の他国と比較してイラクは内政や治安の面で不安定であることも、イラクとの関係進展の障害になっていると言えよう。

第4章 サウジアラビアの外交と安全保障を巡る課題 ——イエメン介入の背景と問われる米国依存

中西 俊裕

はじめに

サウジアラビアは外交・安全保障で様々な課題に直面している。イエメンへの介入が壁に突き当たる中で、米バイデン（Joe Biden）政権の出方をにらみながら、対イランや国内問題での対応の修正を試みた。2021年4月に始まったイランとの直接対話は地域安定化へ向けた好材料だったが、域内の政情が再び悪化することへの懸念は依然として払拭できていない。本稿ではサウジアラビアの政策動向を中心に、アラブ首長国連邦（UAE）など近隣国の動きも交えてイエメン内戦で揺れるアラビア半島、ペルシャ湾岸情勢を展望し、かつ同地域で進行する地政学上の変化について考察する。

1. イエメン情勢

(1) 結束崩れた連合軍によるイエメン介入

サウジアラビアの政治・経済両面で決定権を掌握する実力者であるムハンマド・ビン・サルマン（Muhammad bin Salman）皇太子（以下、ビン・サルマン皇太子）は、王位継承へ向け求心力を強める狙いで、これまで様々な施策を打ち出してきた。国内においてはサウジ・ビジョン（Saudi Vision）2030で石油依存体質の経済を多角化させる方法を模索した。この一方で、対外面ではイランとの対立姿勢を鮮明にし、隣国イエメンへの軍事介入を本格化させ、イランが支援するイスラム教シーア派系民兵組織フーシー派を叩き、隣国イエメンの政府の危機を救おうと決意した。そして副皇太子だった2015年にアラブ連合軍が組織され、数の力でフーシーに打撃を与えようとした。連合軍にはエジプトのほかUAE、クウェート、バハレーン、カタール、モロッコ、ヨルダンなどアラブ9カ国が参加したが、病院や学校、工場など民間の施設を標的にする攻撃が増えていくにつれ、多くのイエメン民間人犠牲者が出て批判を浴びるようになった。当初は連合軍の介入に理解を示し支援もしてきた米政府だったが、支援活動の縮小が報じられるようになった。

フーシーの勢力を後退させようとしたサウジアラビア主導の軍事介入は国際的に不評を買うようになり、当初の結束も崩れていった。カタールは2017年、連合軍から離脱し、その後サウジなど4カ国から一方的に国交断絶を宣言された。カタールの有力メディア「アルジャズィーラ」では連合軍のイエメン介入に批判的な論調が目立つようになった。2019年2月にはモロッコが「特に人道上の状況」を理由に連合軍を脱退した¹。さらに同年7月にはUAEも兵力の規模縮小を表明し大幅に減員した。エジプトは連合軍に名を連ねては

いるが、兵力は派遣していない。

(2) 「非国家」に足を取られる非対称戦争

まとまりを欠くアラブ連合軍に対し、イランから支援を受けるフーシーは勢いを強め、国营石油会社サウジアラムコの石油関連施設や航行中のサウジのタンカー、首都リヤドや南部の空港などがミサイルやドローンによる攻撃の標的にされた。将来の石油需要後退を考慮しつつ、脱石油の経済構造の転換という重要な課題を背負いながら戦闘を続けるサウジアラビア指導層は、世界の市場が自国をどう見るかを気にかけている。外資の国内誘致のほか、先端技術を扱う産業都市の振興を進めようとするサウジにとり外国から軍事攻撃が続くことは、経済開発を進める観点から見て大きな不安要因である。一方で戦いによってイエメン国内で勢力圏を増やすことに専念する民兵組織フーシーは、リスクを冒しても失うものはサウジより少ない。連合軍の誤爆でサウジ軍高官は弁明にも追われた。サウジアラビアは2021年3月に停戦案を示したが、勢いづくフーシー派は「新味がない」として拒否した。まさに国家がノンステート（非国家）アクターと戦って劣勢に陥る非対称戦争の典型的事態が進行しているように思える²。

サウジアラビアは1960年代前半にも隣国イエメンの内部対立に巻き込まれた。エジプトが新政権樹立を狙う共和派を支援して介入、サウジは王制維持派についていたが、当時のガマル・アブドゥル・ナーセル（Gamal Abdel Nasser）エジプト大統領は王制を倒してアラブ世界に共和制を広めようと呼びかけており、サウジなど君主制諸国にとっては極めて大きな脅威であった。1963年にエジプト軍機がイエメン国境のサウジ領を空爆したのを受け、サウジは対エジプト断交を宣言した。この戦いでイエメン王制が倒れれば自国にもその影響が波及しかねない危機だった。しかしエジプトは不慣れな山岳戦で手を焼き、苦戦した揚げ句に10万人規模にまで膨らんだ自国軍の撤収を余儀なくされたことにより、サウジは救われた。この時期イエメンは「ナーセルのベトナム」と言われたが、それから約半世紀たったイエメンでは軍事介入したサウジアラビアが迷い込んだ泥沼で足を取られたような危うさを見せている。

(3) ゲリラ戦法に習熟したフーシー

サウジ指導層は混沌とする状況から抜け出したいと苦悩しているが、国連や近隣国など第三者による調停はこれまでのところ成果が出ていない。

フーシーは1960年代、前述のイエメン内戦でエジプト軍と戦った彼らの父や祖父の代の戦士の教訓を基礎にしたうえで、かつての南ベトナム解放民族戦線（ベトコン）やキューバ革命を起こしたゲリラらの戦術からも学んだとも言われる³。だがより直接的には、イランや同国から支援を受ける中東内のシーア派系武装組織、特にレバノンのヒズブッラー

などの影響を受けているようだ。

フーシーがとっているアラブ連合軍に対し不意打ちを行いすぐに退避する「ヒット・エンド・ラン」戦術は、ヒズブッラーが長く得意としているもので、1990年代からカチューシャロケット砲を搭載した車両を駆使してイスラエル北部を攻撃、ロケット砲を撃った後ですぐ移動し遮蔽物の陰に隠れるのでイスラエル軍は位置がつかめず対応に苦労した。

2. 対米関係

(1) バイデン政権の変化に対応するサウジアラビア

サウジと米国との関係は岐路に差し掛かっている。人権を重要課題に位置付けるジョー・バイデン米大統領は、就任前から2018年に起きたサウジのジャーナリスト、ジャマール・カショギ（Jamal Khashoggi）氏の殺害事件に強い関心を寄せていた。バイデン大統領就任から間もない2021年2月26日、米国の国家情報長官室が発表した報告書⁴はカショギ氏の殺害について、ビン・サルマン皇太子の承認なしにこれほど政治的な重大性を持つ事案が実行されるとは考えにくいとの結論を出し、皇太子に対する米新政権の厳しい態度を明確にした。

ドナルド・トランプ（Donald Trump）前大統領は、サウジ王室を2017年のサウジアラビア訪問した際にまとめた1,100億ドルの包括取引に象徴されるような軍事ビジネスの重要な顧客と見て、同国政府関係者、特に実力者ビン・サルマン皇太子との関係が悪化することを恐れ、カショギ問題と向き合うことを極力避けた⁵。

しかし後任のバイデン大統領は、トランプ前政権が深入りするのを避けてきたカショギ問題に関し報告書で正面から切り込み、ビン・サルマン皇太子の責任に言及したことで、前政権とは違う新しい関係が始まることに自覚を促す強いシグナルを送った。

サウジ側は2月の米報告書発表後、国内で拘束していた女性人権活動家ルジャイン・ハスルール（Loujain al-Hathloul）ら2人を釈放するなど、むしろバイデン政権の意向に沿った動きを見せた⁶。

バイデン大統領は前述の報告書発表に際し、サウジ側との意思疎通のチャンネルとしてサルマン国王との電話協議という方法を取り、ビン・サルマン皇太子と直接には連絡を取らない方針を決めたが、これには国内の外交専門家から現実的でないと批判も出た⁷。その後2021年9月末になってサリバン（Jacob Jeremiah Sullivan）米大統領国家安全保障担当補佐官がリヤドを訪れ、ビン・サルマン皇太子とサウジ高官に会った。大統領本人ではないものの大統領に近い閣僚級の米高官がバイデン政権になって初めてサウジを訪れたことは現地で注目を集めた。双方はこの席で人権問題やイエメン情勢のほか石油情勢も話し合ったとされるが、今後両国間でより高いレベルの接触があるかどうか注目点のひとつとなる。

(2) 対米関係の変化で自衛の道を模索

サウジアラビアは長年、原油を米国に供給する代わりに、米国製の兵器、軍備を購入し、安全保障面での支援を受けるという相互依存の関係を続けてきた。1990年にサッダーム・フセイン（Saddam Hussein）政権下のイラクがクウェートに侵攻して発生した湾岸危機、1991年の米国を中心とする多国籍軍とイラクの間で起きた湾岸戦争に際して、この関係がサウジアラビアの国家安全保障にとって極めて大きな意義があることが証明された。

その後、米・サウジ関係は2001年に米国で発生した同時多発テロ、2003年のイラク戦争とその後のサウジ国内で多発した欧米人襲撃テロに加え、同戦争後のジョージ・W・ブッシュ（George Walker Bush）政権によるアラブ諸国への民主化要求などを巡り、しばしば緊迫することもあった。

そして次の大統領バラク・オバマ（Barack Obama）は、米国はもはや「世界の警察官ではない」と明言し、さらに中東からアジアへ外交・安全保障政策の重心を移す方針も宣言した。サウジアラビアは、それらによって米国との「石油と安全保障の交換」に基づく関係が崩れ、米国が中東諸国の防衛に熱意をなくすのではないかと危惧を抱くようになったという見方がある⁸。

さらに米国内では原油価格の上昇により、コストの高いシェールオイルの生産が採算に乗るようになって、2010年ごろから生産量が大きく拡大し始めた。その結果、米国が原油の純輸出国となり、もはやサウジなど中東の原油を必要としなくなるとの見方が出る中で、サウジ指導層は自国の安全を自らの力で維持することを意識するようになり、その方途を模索することを迫られたとみられる。

こうした複合的な要因が2015年からのサウジ主導によるアラブ連合軍のイエメン内戦介入につながったと考えられる。

(3) 影で米英に依存していたサウジ主導のイエメン軍事作戦

サウジアラビアは2015年に連合軍を組成してイエメン情勢に介入するより前から、イエメンに軍事攻撃を加えていた。本格介入の前段階として2009年にも同国内でサウジ軍は空爆を試みたが、それはフーシーに加えスンニー派系武装組織であるアラビア半島のアルカイダ（AQAP）にも照準を定めたものだった。AQAPは当時欧州でのテロへの関与が深刻視されており、イラク戦争後にサウジ国内で欧米人にテロを仕掛けた過激派も合流するなど、サウード王家体制にとって危険な存在であった。その後イランの支援を受けて勢いをつけたフーシーがイエメン国内で台頭し、サウジにとってより大きな脅威となってきた。

2015年3月から始まったサウジ主導のアラブ連合軍による介入は、それに先立つ1月に隣国イエメンでフーシーがハーディー政権に大規模攻勢をかけ、ほぼ同国全土を掌握したことに対する危機感の表れだった。また1月にはサウジでアブドゥラー（Abdullah bin

Abdulaziz Al Saud) 国王が死去し、サルマン新国王が即位したのを受け、その息子ムハンマド・ビン・サルマンが重要ポストの国防相に就いて、新体制において実績を上げるため指導力を国防面で示そうとした側面もあった。

ただ前述のようにサウジ主導の連合軍は結束力が弱く、ゲリラ戦術にたけるフーシー側が予測の難しいミサイルやドローンを用いた攻撃を仕掛けてきたことで継続的に苦戦を強いられた。連合軍の実働部隊としてはサウジの他、同じ湾岸協力評議会（GCC）加盟国の UAE、バハレーンなどの士官、兵士が加わったが、兵器の運用や整備では域内に有能な技術を持つスタッフが乏しく、米英など域外国の軍や企業に頼らざるを得なかった。

サウジアラビア軍、UAE 軍は、米国から諜報、兵站分野で支援を受け、サウジ軍の上級士官には米国の顧問が付いていた。ある調査研究によると米英は精密誘導弾（PGM）をアラブ連合軍に提供したうえ、できる限り犠牲者を限定するため照準に関する支援を行っていたとされる。照準に係るソフトウェアの補修や更新は米英からの専門家の専管事項とされていたという。空爆を行ってきたのはサウジアラビア軍のパイロットだが、技術面でサウジに入り込んでいた多数の米英の専門的技術を備えた軍事スタッフが地上においてそれを支えるという構図があったわけだ⁹。

（4）曲がり角を迎えた米国による支援

このほかイエメン介入が始まってから、80人の英空軍の人員が英航空・防衛大手企業の BAE システムズに勤務する形でサウジ入りし軍用機の保守・整備を担当、英防衛関連企業から総数 6,300 人がサウジ領の複数の前線基地に駐在してパイロットの訓練、機体の整備などに当たったとされる¹⁰。

前線の兵力については、例えば資力のあるサウジ、UAE は兵力の不足を補うためウガンダ、エリトリアなどアフリカ諸国、南米ではコロンビア、さらにオーストラリアなど多様な出身地からの傭兵を、民間軍事会社を通じ動員した。イエメン介入は 10 カ国近いアラブ諸国による連合軍としてメディアなどで紹介されることが多く、サウジ、UAE、バハレーンなどの部隊ももちろん戦闘に従事しているが、外国人傭兵の補充もかなり行われていた。トランプ政権下で米軍は 2019-20 年頃にサウジアラビアに特殊部隊も多数送り込んでいた。米部隊は 2019 年イエメン南部沖に位置するソコトラ島を占拠した UAE 軍の支援のために派遣され、2020 年 2 月にはさらに規模が増強された。同年 12 月には 330 人の米軍人、民間軍事会社スタッフで構成したミッションが 5 年契約でサウジ入りしている¹¹。

だが米国はバイデン政権が発足してから前述のようにイエメンでの戦争への支援縮小へすでに動いている。米国防総省は 2021 年 6 月下旬にサウジアラビアからミサイル防衛システムなどの軍備、要員を撤退させると明らかにし、8 月下旬から 9 月上旬ごろに実行された。軍備の一部は補修のためだが、他の地域に転送されるものもあり、中国やロシアなどとの

緊張が高まる地域に振り向けられる可能性があるとしてされており、イエメンでサウジなど連合軍への活動支援を大きく減らすことを示すシグナルとも読める¹²。

1990年当時のアラブ最大の軍事国家イラクによるクウェート侵攻という、サウジ、UAEなどGCC諸国にとって存亡の危機で米国が防衛者の役割を果たしてくれた時代から環境が大きく変化した現在、当時と同じような外部への依存体制を続けてきたサウジアラビアでは当惑が強まっているようだ。

3. ペルシャ湾岸各国の関係に生じた変化

(1) サウジアラビアとイランの接近

米国とサウジアラビアとの新たな関係が緊張含みでスタートした後、2021年4月にはペルシャ湾を挟んで対立してきたサウジとイランの政府関係者が、2016年に外交関係を断絶して以来初めての直接協議をイラクで行った。この背後では米国がサウジにイランとの融和へ向かうよう仕向けてきたとみられる。サウジは前述のように国土がフーシーの攻撃にさらされる状態を終わらせたいが、これを実現するにはフーシーの背後にいて支援しているイランがサウジとの対立姿勢を軟化させる必要がある。

バイデン大統領はイランとの核合意の再交渉を自分のペースで進めたい思惑がある。ただイランで2021年6月、新たに選出されたサイード・イブラーヒーム・ライシ（Saied Ebrahim Raisi）大統領は次期最高指導者の候補という説もある保守強硬派で、交渉の先行きは楽観できない。11月末に開始された核合意再交渉では、進展は見られず対立点だけが目立った。その中でサウジアラビアとイランが対立しているのは、核交渉を進めるための環境、機運が損なわれる。

サウジ政府はオバマ政権時代、米国が主導してイラン核合意（包括共同行動計画：JCPOA）をまとめた前後に強く反発したが、バイデン政権発足以降、イラン核合意の再交渉開始を経て2022年初めに至るまでサウジ側から米国がイランとの再交渉に参加するのを強く反対する声は聞こえてこない。

2021年4月には前述のサウジとイランの政府高官による直接協議が始まり、すでに複数回実施されているようだが、そのことからサウジが大きな状況を理解した上で、ひとまずは米側の様子を見ながらイランも含めた各方面と信頼の醸成に動こうと考えている可能性がある。

(2) 交錯する事態改善への期待と不安

2021年8月下旬にはイラクの首都バグダードでペルシャ湾岸を中心とする近隣国会議が開かれた。この席には、歩み寄り始めたサウジ、イラン両国の外相やほかの湾岸諸国、エジプトの指導者らに加え欧州からマクロン（Emmanuel Macron）フランス大統領も参加。

湾岸情勢のほか米軍撤退後のアフガニスタン難民問題についても協議するなど、域内で対話機運が広がることが期待される¹³。

ただそれでも懸念として残るのが、不穏なイエメン内戦の行方である。サウジが支援するイエメン暫定政府、イランが支えるフーシーを含め内戦に関わる諸勢力が持続可能な停戦合意を結べるかどうか問題だが、それは決して容易ではない。イエメン内戦は当初、暫定政府軍とフーシーが交戦していたが、その後 UAE が支援する南部暫定評議会が、政府軍の共闘勢力となってフーシーを追い込もうとした。ところが暫定政府軍と南部暫定評議会は 2019 年に仲たがいを起こし、同評議会が南部を独自に統治すると宣言したり、それを撤回して暫定政府と協力する方向に戻ったりという具合に不安定な様相を見せてきた。

南部暫定評議会の後見人的存在である UAE は、過去約 30 年に亘り兵力の練度を磨いてきた。実力者であるムハンマド・ビン・ザーイド (Muhammad bin Zayed) 連邦軍副司令官兼アブダビ皇太子 (以下、ビン・ザーイド皇太子) の指揮の下で次の節で述べるような様々な国際軍事作戦に参加してきた経験を持つ UAE 軍は、イエメンでも南部暫定評議会の民兵を対象に訓練・指導に当たっており、アラビア半島とその周辺で政治的な影響力を強めたい意向がうかがえる。その UAE の外交・安全保障面での動きは今後、多面的な意味で注目されることになるかもしれない。

4. 軍事面で経験を蓄積した UAE の動静

(1) アブダビ皇太子主導で 1990 年代から連邦軍を強化

UAE によるイエメンでの南部暫定評議会の民兵訓練の活動は、ペルシャ湾岸、アラビア半島一帯で存在感と影響力を拡大させようとの意思を感じさせる動きである。イエメンでの戦闘はフーシーが優勢な状況が続いているが、UAE が南部暫定評議会と軍事面で連携した背景には、イエメンでの戦闘が今後も長引くと見て、自らが消耗しない代理戦争に切り替えたい意図があったかもしれない。

イランは戦術巧者のフーシーを自らの戦略の中でイエメンにおける代理 (Proxy) として位置づけ戦わせている。UAE は南部暫定評議会と連携するまでは連合軍の一員として自前の兵士で戦っていたが、2019 年以降自国軍を縮小し、地元で根を下ろした南部暫定評議会を「代理」として使おうとしているのかもしれない。地の利がある代理の部隊を使う方が賢明であるし、フーシーのような民兵を相手に正規軍で戦っても効果は薄いと判断した可能性がある。このような判断ができるところが、1980 年代から軍士官としての経験を持ち過去 30 年にわたり UAE 連邦軍を育ててきたビン・ザーイド皇太子の強みである。

ビン・ザーイド皇太子はサンドハースト英陸軍士官学校出身であり、米国が圧倒的な軍事力を示した湾岸戦争の後、1990 年代から自律的な防衛能力の確立を意識し、長期的な視野に立ってその目的実現に向けて取り組んできた。ソマリア、コンボなどの平和維持

活動（PKO）などへ自国部隊を派遣、アフガニスタンへも派兵した。紛争地派兵の狙いは紛争地帯で北大西洋条約機構（NATO）加盟国などの経験の豊かな兵士とともに行動させて実践的な経験を積ませ、質の高い軍事行動ができる部隊を育てることにあつた。さらに UAE 軍は民主化を求めて民衆が蜂起した「アラブの春」でカダフィ政権と反政府勢力が内戦に陥った 2011 年に、反カダフィ勢力を支援する仏英軍を軸として米軍も加わった NATO 指揮下の軍事行動にも加わった¹⁴。ただ近年はイエメンで欧米の影響を離れて、単独の行動を模索する動きも見せている。

(2) イスラエルとの関係

UAE を巡っては外交上の動きとして 2020 年 9 月、バハレーンとともにイスラエルとの間で国交正常化のためのアブラハム合意に署名したことが国際的な注目を集めた。目的のひとつは UAE が目指す脱石油政策の一助としてイスラエルの先進的な技術を吸収することだが、そこには UAE 指導層が強い関心を持つ軍事技術も含まれる。

UAE は 2011 年にリビアにおける戦闘で、保有していたイスラエル製の兵器を反カダフィ勢力に提供していたようだ。それもビン・ザーイド皇太子が従来のアラブ諸国の既成概念にとらわれず高い技術の吸収を目指すという実践重視の考え方を軍・防衛担当の側近と共有してきたことの表れと考えられる。ビン・ザーイド皇太子は、UAE 軍の練度を高めるだけでなく、自前の兵器を製造しそれを輸出産業に育てる目標も持っている。

その母体となるのが防衛企業のエッジで 25 の関連企業、1 万 3,000 人の職員を抱え、無人軍用機、ミサイル、装甲車などを製造している。

イスラエルの主力航空機製造企業イスラエル・エアロスペース・インダストリー（IAI）と UAE の兵器製造企業エッジが 2021 年 3 月に対無人機の高度防衛システムの共同開発で合意したことは、両国初の防衛協力の具体化例である¹⁵。既にエッジのグループ企業が多様な兵器を製造し輸出する UAE にとっては、自国配備に加えフーシーからの石油施設などインフラ攻撃に悩むサウジアラビア向けなどへの輸出需要も視野に入れた動きといえる。

(3) 「代償」確保へ向け勢力圏を求める動き

イエメン内戦が膠着状態に陥る中、UAE はサウジアラビアとともに、停滞する軍事介入の“代償”を求め始めている。サウジはフーシーからの領土奪回が難しい情勢の中で、ホルムズ海峡を避けて原油を輸出するため自国の油田とイエメン東部のマフラをつなぐパイプラインの建設を検討する。

UAE はイエメン南西部マユーン島に飛行場を造成、要衝のソコトラ島も掌握している。ソコトラ島を巡っては、2020 年 8 月にイスラエル、UAE が情報収集のための共同の拠点を設置するため両国の情報将校で構成する合同調査団を派遣したとの情報が流れた。2021

年5月にはイスラエルの観光客が同島を訪れているとの報道も出たが、これに関しイエメン暫定政府が「主権を無視している」と不満を示しており、同島で実権を握るUAEが独断で容認した可能性もある¹⁶。イスラエルとの協力関係がどこまで進んでいるかの実態は明らかではないが、UAEは軍事・諜報技術に優れた同国との関係を必要があれば有効に利用するだろう。

サウジとの直接協議や近隣国会議で軟化姿勢を見せたイランは、このUAE・イスラエル関係の動きを注視しており、動向次第では新たな緊張の種になり得る。

一連の動きはイエメンの領土的一体性が破綻したことを改めて示すとともに、同国でサウジ、UAEの2カ国が勢力圏（sphere of influence）を確保する戦略的意図、またUAEの場合、南部暫定評議会と関連した民兵組織を非国家アクターとして使う思惑も重なって映し出される。イスラエルの視点からみてUAEとの関係は対イラン牽制と同時に、ハイブリッド戦争の最前線である湾岸地域の詳細な情報を得る手立てになり得る。各国の打算と行動を複眼的にとらえ、イエメン、湾岸情勢を読む必要性が一層増しているように思える。

終わりに

ペルシャ湾岸では2021年春以来、一見すると対立していたサウジアラビア、イランが穏やかな関係に転じ、荒れた波が静まっているかのような場面が目立った。しかしサウジ、UAEなど湾岸アラブ諸国では、指導層が中長期の目標として米国が大局的な見地から防衛・外交の重心を中東からアジア、ユーラシア方面へ移していく中で、急激な環境変化への懸念と自立した防衛力を付けねばならないという焦燥感を抱いていることも間違いのないだろう。それが最近になってUAEが米国とのF-35戦闘機購入のための交渉を中断したことや、サウジアラビアが中国の協力によって弾道ミサイル開発を進めているという報道¹⁷として表面化してきたと理解できる。サウジの弾道ミサイル開発問題は、同国の実力者であるビン・サルマン皇太子がイランの出方次第で核開発を進める意向を示していることとも関連付けて留意する必要がある¹⁸。米軍がアフガニスタンから撤退した流れの中、アラビア半島からもこれまでサウジのイエメン軍介入を裏で支えていた米軍備と人員が撤収すると、それまでの軍事的な均衡が崩れないかという点が当面の注意点となる。状況を見ながら中東で米国の抜けた空白を埋めに入り込む中国、ロシアの出方や湾岸アラブ諸国の対応も注目されよう。

— 注 —

¹ Al Jazeera, “Morocco suspends participation in Saudi-led war in Yemen,” February 8, 2019, <<https://www.>

- aljazeera.com/news/2019/2/8/morocco-suspends-participation-in-saudi-led-war-in-yemen>, accessed on January 3, 2022.
- 2 Refworld, “Inside Saudi Arabia’s Yemen war rooms,” UNHCR, September 8, 2016, <<https://www.refworld.org/docid/57d2c8ec4.html>>, accessed on January 4, 2022.
 - 3 Zoltan Barany, *Armies of Arabia*, Oxford University Press, 2021, p.274.
 - 4 Office of the Director of National Intelligence, “Assessing the Saudi Government’s Role in the Killing of Jamal Khashoggi,” February 25, 2021, <<https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/Assessment-Saudi-Gov-Role-in-JK-Death-20210226v2.pdf>>, accessed on February 11, 2022.
 - 5 The Wall Street Journal, “Donald Trump, Saudi Arabia Sign Agreements in Move to Counterbalance Iran,” May 20, 2017, <<https://www.wsj.com/articles/president-donald-trump-arrives-in-saudi-arabia-as-overseas-trip-starts-1495263979>>, accessed on January 4, 2022.
 - 6 Human Rights Watch, “Saudi Women’s Rights Defenders Released, But Not Free,” February 12, 2021, <<https://www.hrw.org/news/2021/02/12/saudi-womens-rights-defenders-released-not-free>>, accessed on January 4, 2022.
 - 7 Richard Haass, “A Realist Reset for US-Saudi Relations,” Project Syndicate, February 27, 2021, <<https://www.project-syndicate.org/commentary/us-saudi-relations-after-khashoggi-intelligence-report-by-richard-haass-2021-02>>, accessed on January 4, 2022.
 - 8 The Economist, “The menace of midsized meddlers—Briefing Geopolitics,” November 27, 2021, pp.21-22.
 - 9 Barany, *Armies of Arabia*, p.278.
 - 10 Ibid.
 - 11 Ibid., p.280.
 - 12 VOA, “US Pulls Missile Defenses in Saudi Arabia Amid Yemen Attacks,” September 11, 2021, <<https://www.voanews.com/a/6222846.html>>, accessed on January 3, 2022.
 - 13 Reuters, “Iranian, Gulf Arab officials meet in Baghdad,” August 29, 2021, <<https://www.reuters.com/world/middle-east/mideast-leaders-plus-france-meet-baghdad-talk-security-diplomacy-2021-08-28/>>, accessed on January 4, 2022.
 - 14 Philippe Droz-Vincent, *Military Politics of the Contemporary Arab World*, Cambridge University Press, 2020, pp.178-180.
 - 15 IAI, Strategic Agreement Between EDGE and IAI, March 11, 2021, <<https://www.iai.co.il/strategic-agreement-between-edge-and-iai>>, accessed on January 4, 2022.
 - 16 Bruce Riedel, “Saudi Arabia and the UAE consolidating strategic positions in Yemen’s east and islands,” The Brookings Institution, May 28, 2021, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/05/28/saudi-arabia-and-the-uae-consolidating-strategic-positions-in-yemens-east-and-islands/>>, accessed on January 4, 2022.
 - 17 CNN, “US intel and satellite images show Saudi Arabia is now building its own ballistic missiles with help of China,” December 23, 2021, <<https://edition.cnn.com/2021/12/23/politics/saudi-ballistic-missiles-china/index.html>>, accessed on January 4, 2022.
 - 18 Carnegie Middle East Center, “Going Ballistic: In an interview, Ankit Panda discusses reports that China is helping Saudi Arabia to develop a missile program,” January 10, 2022, <<https://carnegie-mec.org/diwan/86158>>, accessed on February 12, 2022.

第5章 イスラエル／パレスチナの動向

立山 良司

はじめに

イスラエル／パレスチナ関係では2021年に2つの大きな出来事があった。5月にガザ地区を拠点とするパレスチナの武装勢力とイスラエルとの間で大規模な軍事衝突が発生し、人命を含め多くの被害が出た。背景にはガザで進行する社会的、経済的な危機に加え、東エルサレムでのパレスチナ人住民強制退去問題やパレスチナ自治政府の選挙延期などの問題も関係している。さらにイスラエル国内にも飛び火し、各地でユダヤ系とパレスチナ・アラブ系国民との暴力的な衝突が発生した。イスラエルとガザとの間の大規模な軍事衝突は、ハマースがガザを実効支配し始めた2007年以来、4回目であり、問題がいつそう構造化していることを示している。

続く6月に右派政党「ヤミナ」党首ベネット（Naftali Bennett）を首班とする連立政権が誕生し、12年に及んだネタニヤフ（Benjamin Netanyahu、リクード党首）政権に終止符が打たれた。新政権は呉越同舟ともいえる8政党の連立であり、絶えず崩壊の可能性を抱えている。それでも11月には予算を成立させ、安定化を視野に入れ始めた。パレスチナ問題に関する与党8党の姿勢は大きく異なっているが、入植活動推進などによる事実上の西岸併合は着実に進行している。

一方、「影の戦争」と呼ばれるイスラエルとイランとの多分野での対立はますます拡大している。ベネット政権は米国がイランと核交渉を行うことには反対していない。しかし、米国に対しより厳しい合意を目指すよう求め、さらに独自の軍事行動の可能性をほのめかせている。米国とイスラエルとの間には、イランが核敷居国になる可能性をめぐる、大きな認識上のギャップがあるようだ。そのことがベネット政権とバイデン（Joe Biden）政権との間にイラン政策に関する齟齬を生じさせているように見える。

以下では5月の大規模軍事衝突とパレスチナ問題への影響、ベネット新政権の成立とパレスチナやイラン問題への対応を検討する。さらにイスラエルとアラブ諸国との関係、およびイスラエルと中国の関係を概観する。

1. ガザ軍事衝突とパレスチナ問題

(1) 大規模軍事衝突とその影響

ガザを拠点とするハマースなどのイスラーム系パレスチナ武装勢力とイスラエル軍は2021年5月10日から21日までの11日間にわたり、大規模な軍事衝突を繰り広げた。ハマースなどが連日、イスラエルに向けロケットなどを発射する一方、イスラエル軍は空爆を含

む激しい攻撃をガザに加えた。その結果、ガザではパレスチナ人住民 256 人が、イスラエルでは外国人を含め 13 人が死亡した。

大規模軍事衝突が発生した背景にはさまざまな要因がある¹。最大の要因はいうまでもなく、2007 年以來、ガザが封鎖下に置かれている上、度重なる軍事衝突で社会的にも経済的にも深刻な危機に陥っていることである。世界銀行によれば、軍事衝突前の 2021 年第 1 四半期の失業率は 48% に達しており、15～29 歳の若年層に限れば 66% にも及んでいる。また人口の 80% が国際的な支援に依存している。世銀報告書は「ガザでは産業の後退現象 (deindustrialization) が進行しており、経済は外部からの移転に依存する傾向をますます強めている」と強い懸念を表明している²。

米大統領バイデンは軍事衝突直後に、ガザ復興に取り組む考えを表明した。しかしイスラエルにも米国にも、ガザ問題を根本的に解決する意思も方策もないようだ。根本的な解決策がないままイスラエルは、ロケット生産などによりハマースがイスラエルに対する攻撃力を一定程度蓄積すると、それを軍事的に破壊する「伸びた草を刈る」戦術を続けている³。ハマースもまた、数年ごとに大規模軍事衝突を引き起こすことで、パレスチナ人の支持を高め、国際的な関心がガザに向くことを狙っている。現に衝突直後の 6 月初めに行われたパレスチナ人を対象とする世論調査では、77% が「ハマースが勝者」と回答した。またパレスチナ自治政府の議会にあたるパレスチナ立法評議会選挙が実施された場合、ハマースに投票するとの回答は衝突前の 30% から 41% に増加した⁴。このようにイスラエルとガザの間では数年に 1 回大規模軍事衝突が繰り返される状態が構造化しており、イスラエル軍のコハビ (Aviv Kohavi) 参謀総長は、次の軍事衝突の発生は「時間の問題」と述べている⁵。

大規模軍事衝突発生背景として、他に 3 点を指摘できる。第 1 に東エルサレムのシェイフ・ジャッラー地区におけるパレスチナ人住民強制退去問題が深刻化し、旧市街地を含む東エルサレムでイスラエルとパレスチナ側との間で緊張が高まっていたことである。第 2 にアッバース (Mahmoud Abbas) パレスチナ自治政府大統領が、2021 年中に実施を予定していたパレスチナ立法評議会と大統領の両方の選挙を、すでに緊張が高まり始めていた 4 月末に事実上の無期延期とした。このためパレスチナ人の間で政治的不満が拡大していた⁶。第 3 に 2020 年にアラブ首長国連邦 (UAE) などアラブ 4 か国がイスラエルとの国交樹立に踏み切ったことも、パレスチナ人の不満を増大させた。これらを背景に東エルサレムなどでパレスチナ人とイスラエル治安部隊などとの衝突が次第に激しさを増し、ラマダーン (断食) 月最後の金曜日だった 5 月 7 日から軍事衝突発生前日の 9 日までの 3 日間で 560 人のパレスチナ人が負傷するほど状況は悪化していた。ハマースはこの状況を好機と捉え、大規模なロケット攻撃を開始したのである。

今回の大規模軍事衝突をさらに特徴づけたのは、対立がイスラエル国内にも飛び火し、

イスラエル国籍を持つユダヤ系とパレスチナ系住民間の衝突が各地で発生し死者まで出たことだった。従来も両民族間の衝突はあったが、これほど大規模な衝突が相当数の地域で同時発生したことは初めてだった。このことはイスラエル国内のパレスチナ系住民がパレスチナ人としての意識を強め、占領地に住む同胞の動向に強い関心を持ち始めたことを示唆している。同時にユダヤ人の中で右傾化がさらに進み、その結果、何らかのきっかけがあれば民族間の衝突がイスラエル国内でも発生する土壌が醸成されつつあることを物語っている。民族間対立の顕在化は既に二民族国家となっているイスラエルに、長期にわたり深刻な問題を引き起こすに違いない。

一方、パレスチナ政治に関しては、既に触れたように軍事衝突でハマース支持が高まったことと反比例し、アッバースや彼が率いるファタハやパレスチナ自治政府への支持が低下し、批判が強まった。さらに軍事衝突から約1か月後の6月下旬、選挙延期や人権侵害などの問題で自治政府を批判していたパレスチナ人活動家が、自治政府治安部隊による身柄拘留中に死亡する事件が発生した。このためアッバースとその体制への批判がいっそう拡大し、西岸各地でデモが行われ逮捕者も出た。こうした状況を反映し10月に行われた世論調査では、西岸のパレスチナ人の71%が「自治政府を批判することは恐怖を伴う」と、アッバース体制の抑圧的な傾向に懸念を示している。また西岸、ガザ両方のパレスチナ人の74%がアッバースは辞任すべきだと回答している⁷。大規模軍事衝突は多くのパレスチナ人が抱いているアッバース体制への失望をいっそう強める結果となった。

(2) バイデン政権のパレスチナ問題への対応

イスラエル・ガザ間の大規模軍事衝突が始まると、バイデンや政権幹部はイスラエル、パレスチナ双方に事態の鎮静化を求めた。しかし、即時停戦を実現するようイスラエルに圧力を加えることはせず、むしろイスラエルの自衛権を強調するという、歴代米政権がとってきた伝統的な姿勢を踏襲した。一方、与党である民主党の議員は、上下両院とも半数以上が即時停戦を求める書簡を出すなど、バイデン政権よりもむしろ踏み込んだ姿勢を示した。このことは民主党議員やその支持者がパレスチナ人の人権状況などへの関心を増大させているため、イスラエル支持が1990年代ごろまでのように絶対的ではなくなったことを示している。結局、停戦を実現したのは、イスラエルとハマース双方にパイプを持つエジプトの働きかけであり、バイデン政権の影響力の限界が示された。

なお軍事衝突があった5月、中国は国連安全保障理事会議長国だった。中国はその立場を利用し、即時停戦を求める安保理議長声明の発出に向けた外交工作を活発に行い、声明発出に反対する米国を強く批判した。ただ中国の動きは、米国による新疆ウイグル地域での人権問題批判への対抗が目的で、イスラエルとの関係に悪影響を与えるような言動は避けたと指摘されている⁸。

バイデン政権はトランプ（Donald Trump）前政権が絶ったパレスチナ自治政府との接触やパレスチナへの援助を再開した。その一方で政権発足直後には、トランプ政権がエルサレムに移転した米国大使館をテルアビブに戻す考えのないことを明らかにしている。またバイデン政権は再三、トランプ政権が閉鎖したエルサレム領事館を再開すると公言しているが、イスラエル政府の強い反対に遭い再開に踏み切っていない。さらにバイデン自身は繰り返し、二国家解決案の実現がパレスチナ問題の唯一の解決策であると述べているが、イスラエルの入植活動の拡大を強く批判していない。バイデン政権は二国家解決案に基づくパレスチナ問題の解決という実現困難な課題に取り組むことは避け、援助などを通じパレスチナ人の経済・社会状況の改善を図ることを重視しているように見える。

2. イスラエル新政権とその政策

(1) 反ネタニヤフで誕生したベネット新政権

イスラエルでは2018年12月の国会解散以来、3回の総選挙（2019年4月と9月、2020年3月）が行われたが、安定政権ができない状態が続いていた。背景には比例代表制という選挙制度に加え、右と左、世俗と宗教、富裕層と貧困層、都市部と周辺部、ユダヤ系とパレスチナ系などのさまざまな社会的亀裂によって、票がますます分散するという現実がある。2021年3月に行われた4回目の総選挙も同じような結果であり、新政権成立が危ぶまれた。

しかし6月13日によろやく、ヤミナ党首ベネットを首班とする新政権が発足した。異なる主義主張のため連立は不可能と思われる右派から左派までのユダヤ系シオニズム政党7党と、パレスチナ系のイスラーム主義政党の計8党によって連立政権は構成されている（表1参照）。8党の連立を可能にしたのは、ネタニヤフの首相続投を阻止するという共通の目標だった。この結果、ネタニヤフは2009年以来守り続けてきた首相の座を明け渡した。連立合意によれば、首相ポストは任期前半の2023年8月まではベネットが、後半は与党第1党の「未来がある」党首で外相に就任したラピード（Yair Lapid）が務めることになっている。呉越同舟の連立がいつまで維持されるか危ぶまれているが、政権発足から5か月後の11月には2021年と2022年の予算成立に成功した⁹。予算成立直後、ベネットは「(内政上の)不安定な3年」は終わったと述べ、政権運営に自信を見せた。

ベネットは敬虔なユダヤ教徒のシンボルである「キツパ」と呼ばれる小さな円形の布を頭頂に被っており、「初のキツパを被った首相」とも言われている。イデオロギー的にも、「約束の地」というユダヤ教の教義に基づき、西岸全域をイスラエルの支配下に置き続けるとする大イスラエル主義を信奉している。その一方で、ベネットは伝統的な超正統派とは一線を画しており、「現代正統派」と呼ばれることもある。また彼が率いるヤミナは世俗的な大イスラエル主義者も取り込んでいる¹⁰。

表1 イスラエル連立政権を構成する8党

政党名	議席	政治路線、主な公約など
ヤミナ	6	宗教/世俗右派、西岸全面併合、パレスチナ独立国家反対
新しい希望	6	世俗右派、リクードから分派、西岸全面併合、パレスチナ独立国家反対
イスラエル我が家	7	世俗右派、旧ソ連移民基盤、ユダヤ人とパレスチナ人多数が居住する地域を交換し、パレスチナ独立国家樹立を容認
未来がある	17	都市型中道、世俗派、西岸全面併合反対、イスラエルへの併合想定地域での入植活動推進
青と白	8	中道世俗派、党首はガンツ国防相、西岸全面併合反対、イスラエルへの併合想定地域での入植活動推進
労働党	7	中道世俗派、労働シオニズム継承、西岸全面併合反対、イスラエルへの併合想定地域での入植活動推進
メレッツ	6	左派世俗派、パレスチナ国家樹立支持、入植活動反対
ラーム（統一アラブリスト）	4	イスラーム主義、パレスチナ国家樹立支持、入植活動反対、パレスチナ系国民の権利拡充

（出所）報道などに基づき筆者作成。

（2）パレスチナ問題とベネット政権

ベネット連立政権に参加している8政党のパレスチナ問題に関するそれぞれの主張は、表1のようにかなり異なっている。選挙公約などによると、右派政党のうちヤミナと「新しい希望」は西岸全体の併合を主張し、パレスチナ独立国家樹立に反対している。また西岸全域での入植活動の推進を主張している。同じ右派でも「イスラエル我が家」は、2民族の分離を掲げ、イスラエル国内のパレスチナ系住民多数が住む地域と西岸内のユダヤ人入植者が住む地域の土地交換を主張し、それを前提としてパレスチナ国家樹立を支持している¹¹。

中道3党（未来がある、青と白、労働党）のパレスチナ問題に関する主張はかなり曖昧である。イスラエルへの併合が想定されている入植地が多数ある地域（西岸の約30%）での入植活動推進を主張し、西岸全域の併合には反対しているが、パレスチナ独立国家の樹立を明確に支持していない。西岸を全面併合すれば、「ユダヤ人国家」イスラエルでユダヤ人が少数派になる可能性が強い。その一方で、多くの有権者はパレスチナ国家の樹立に強い不安を持ち、かつ入植地の撤去にも反対している。こうした現実を踏まえ、中道3党はパレスチナ問題に関し意図的に曖昧な立場をとっている。その点で左派のメレッツとイスラーム主義政党ラームの主張は入植活動反対、パレスチナ国家樹立支持とはっきりしている。ただ連立維持を重視しているため、パレスチナ問題に関し強い主張はしていない。

この結果、ベネット政権発足以来のイスラエルによる入植活動はむしろ拡大しているとの批判もある¹²。また前節で見たように、バイデン政権もパレスチナ問題に積極的に関わる姿勢を見せていない。むしろベネット政権内には、バイデン政権は表向き入植活動を批

判しているが、実際には強く反対していないとの指摘もある¹³。いずれにしても入植活動の拡大を通じイスラエルによる事実上の西岸併合は進行しており、二国家解決案を実現する基盤はいつそう失われている。

(3) イラン問題への対応

ベネット政権は歴代政権と変わらず、イランを重大な脅威と捉え、軍事・外交政策でさまざまな対抗措置を講じている。イスラエルはイランの脅威に対抗するため、①イランの核関連施設に対する破壊工作や核科学者の暗殺、②シリアやレバノン、イラクにおけるイランのイスラーム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps: IRGC）やヒズブッラーに關係した施設への攻撃、③紅海からアラビア海にかけての船舶攻撃、④港湾管理システムなどへのサイバー攻撃、などを行ってきたといわれ、一部はイスラエル自身が実行を認めている。このうち③の船舶攻撃は2021年3月以降に報じられるようになったもので、制裁下にあるイラン経済にいつそうの打撃を与えるため石油タンカーやコンテナ船などを対象にしているとされる。イランもまたイスラエル關係の船舶への攻撃を行っている模様だ。2021年7月末にはオマーン沖で、日本企業が船主でイスラエル企業が運航する石油タンカーが攻撃される事件が発生しており、イスラエルとイランとの「影の戦争」が拡大していることを示した。

イランの核問題に関しベネット政権はネタニヤフ前政権と異なり、米国が何らかの合意を目指しイランと交渉することに正面から反対していない。しかしベネットはもともと対イラン強硬派であり、2015年の核合意「包括的共同行動計画（Joint Comprehensive Plan of Action: JCPOA）」にも反対した経緯がある。加えてイランがこのところJCPOAの制限を大幅に超えた核開発活動を続け、さらに2021年8月に保守強硬派といわれるイブラヒーム・ライースイー（Ebrahim Raisi）が大統領に就任したことから、ベネット政権はイランの核開発活動をいつそう危険視している。

このためベネット政権はバイデン政権に対し、単なるJCPOAの復活や復帰では意味がなく、より厳しい合意を目指しいつそうの制裁強化、さらに軍事攻撃をも示唆すべきだと再三表明している。例えばベネットは11月下旬の講演で、JCPOAへの復帰が合意されてもイスラエルはそれに縛られないと述べ¹⁴、米国を牽制した。またイスラエル側からは、独自の軍事攻撃の可能性をほのめかす発言が相次いでいる。国防相ガンツは訪米中の12月上旬、イスラエル軍にイラン攻撃の準備開始を指示した旨を米政府関係者に通告したと述べた¹⁵。また対イラン攻撃を準備するため、90億シェケル（約3,100億円）の追加予算がイスラエル軍に配分されたとも報じられている¹⁶。

だがイスラエルが軍事攻撃によってイランの核開発を完全に頓挫させるか、重大な支障を引き起こすためには、イラン国内に分散する相当数の核施設に対し大規模な波状攻撃を

行う必要があるが、現在のイスラエルにはそれだけの軍事能力はないとの分析もある¹⁷。これらの分析によると、イスラエルは①大規模波状攻撃を行うだけの十分な数の空中給油機や最新鋭攻撃機を保有していない、②フォルドウなどの地下核施設にまで貫通する強力なバンカーバスターを持っていない、③シリアなどに展開しているイラン系軍事組織やヒズブッラーなどによる報復攻撃に対処できない、などの障害があるという。例えば空中給油機に関し、イスラエルはボーイング社製空中給油機 KC46 の早期供与を米国に要請している。しかし生産ラインの関係から供与は遅れる見通しで、1号機の供与でも2024年末ごろになると報じられている¹⁸。

一方、イスラエルの国家安全保障担当元副補佐官フレイリッヒ（Chuck Freilich）は、イスラエル軍は限定的な作戦を想定しており、それは可能と分析している¹⁹。それによると、攻撃の目的はイランの核施設に決定的なダメージを与えることでも、また米国を軍事衝突に引き込むことでもなく、米国を中心とする国際社会がイランに対し外交的、経済的に強力で決定的な措置をとるまでの時間を稼ぐことにあり、大規模な攻撃を想定していないという。このフレイリッヒの議論の根底には、米国などがイランにもっと強い決定的な措置をとるよう仕向けるため、イスラエルが「ショック療法」としての限定的な作戦を実行するとの考えがあるようだ。またフレイリッヒは限定的な攻撃であれば、過去の経験からイランの報復も限定的なものに留まるとしているが、この主張がどこまで現実か疑問は残る。

イスラエルがどのような行動をとるか不明だが、イスラエルが実行しているといわれるさまざまな破壊工作や科学者の暗殺、船舶攻撃などにもかかわらず、イランが核開発を継続し、さらに JCPOA の制限をはるかに超える活動を行っていることも事実である。この場合、重大な問題は、イランが核敷居国になることをイスラエルが容認するか否かである。外相のラピードは2021年10月の訪米時、米大統領補佐官（国家安全保障担当）サリバン（Jake Sullivan）に対し、イランが核敷居国になることへの懸念を表明した。これに対しサリバンは、イランの核兵器保有を阻止するとのバイデンの意向を再確認したという²⁰。両者のやり取りがこの報道どおりとすれば、米国とイスラエルとの間に認識上のギャップがあることがうかがえる。米国の目的はイランの核兵器保有阻止だが、イスラエルはイランが核敷居国になることを断固阻止する考えだ。この認識の相違がバイデン政権とベネット政権との間でどう調整されるかは、イラン問題の今後の推移に大きな影響を与えるだろう。

3. イスラエルとアラブ諸国との関係

イスラエルは2020年に、UAE、バハレーン、モロッコ、スーダンのアラブ4か国と国交を樹立することに合意した。このうちスーダンを除く3か国との間では、大使館の相互開設、投資や貿易などの経済関係の協定締結など幅広い分野で関係を拡大させた。

2021年12月中旬には、ベネットがイスラエル首相として初めてUAEを公式訪問

し、UAEの実質的な権力者であるムハンマド・ビン・ザーイド（Muhammad bin Zaid Al-Nahyan）アブダビ皇太子と会談した。共同声明によると、両首脳は経済や気候変動、保健など広範な分野での協力拡大に合意した。イスラエル紙の報道などによると、両首脳はイラン問題についてかなり突っ込んだ話し合いをした模様だが、公式声明はイラン問題にもパレスチナ問題にも触れていない。この点に関連し、ムハンマドは会談でベネットに対し、UAE・イラン関係はUAE・イスラエル関係とは完全に切り離された別物であると述べたとの報道がある²¹。

このことは対イラン姿勢に関し、イスラエルとUAEの間に差があることを示唆している。イスラエルはイランを最大の脅威と捉え、イランとの対立を拡大している。他方、ペルシャ湾でのタンカー攻撃や石油施設への攻撃が相次いだ2019年8月に、UAEはイランとの海上安全保障に関する協議を6年ぶりに再開し、それ以降、対話の継続などイランとの緊張緩和に努めている。UAEにとってイランが重大な脅威ではあることに変わりないが、同時にイランはペルシャ湾をはさんだ隣国であり、人的、経済的にも関係が深い。さらにバイデン政権が中東離れをいっそう加速させているため、UAEを含む湾岸アラブ諸国は米国という後ろ盾を失いつつある。UAEとしては、安全保障や経済面でイスラエルとの関係拡大に積極的だが、同時にイスラエルとの関係がイランとの間に緊張をもたらさないよう慎重な取り組みをしているのであろう。

モロッコについても11月下旬、イスラエル国防相ガンツがモロッコを初訪問し、情報、研究、軍事訓練などの分野で安全保障協力を拡大する了解覚書に調印した。モロッコがイスラエルとの間で経済分野だけでなく、安全保障面でも協力を拡大している背景には、西サハラ問題などをめぐるアルジェリアとの対立がある。これに対しアルジェリア外相ラマムラ（Ramtane Lamamra）は、モロッコ・イスラエル間の了解覚書を「汚れた同盟関係」と非難した²²。なおモロッコがイスラエルとの関係正常化に合意した際、トランプ政権は「報償」として、西サハラに対するモロッコの領有権を認めた。これについてバイデン政権高官は2021年7月に訪問中のラバトで「米国の政策に変更はない」と述べ、バイデン政権も引き続き西サハラに対するモロッコの領有権を認めることを明言した²³。ゴラン高原に対するイスラエルの主権を認めたトランプの決定に関しても、バイデン政権は覆さないことを明らかにしている²⁴。バイデン政権がトランプの決定を追認している背景には、大過なく中東への関与を縮小させようとするバイデン政権の狙いがあるように見える。

スーダンはイスラエルとの関係正常化にかなり慎重だった上、2021年10月下旬、ブルハー（Abdel Fattah Abdelrahman Burhan）主権評議会議長ら軍関係者が、文民政権の代表であるハムドゥーク（Abdalla Hamdok）暫定政府首相を解任する軍事クーデターを起こし、政情が混乱した。このためイスラエルとの関係はほとんど進展していない。

サウジアラビアは依然としてイスラエルとの公式関係を持っていない。しかし、水面下

での接触は引き続き行われている模様だ。2021年8月上旬には、イスラエルの地方協力相でパレスチナ系のフレイジュ（Issawi Freij）が米国メディアに、イスラエルはイランへの脅威に対抗するため、サウジアラビアを含む湾岸諸国と「直接的なコンタクト」をとっていると述べた²⁵。ただUAEに関して述べたように、トランプ政権時代に盛んに喧伝された「イラン包囲網」の形成という状況は既がない。サウジアラビアも2021年4月から、イランと地域情勢などに関する直接対話を行っている。

4. イスラエル・中国関係と米国の圧力

イスラエルと中国の経済関係は近年、急速に拡大した。2001年には11億ドルだった貿易額（輸出入合計）は、2020年には約10倍の119億ドルに増加した。また2020年に中国はイスラエルにとって、輸出入ともに米国に次いで第2位の貿易相手国だった。ただ表2の通りイスラエル側の大幅な入超が続いている。2015-2018年のイスラエルから中国への輸出の半分以上は電子部品で、その多くはインテルのイスラエル工場の製品である²⁶。中国のイスラエルへの投資も2010年代中ごろから、インフラやハイテク部門で急拡大した。2021年9月初めには、中国国営上海国際港務股份有限公司（SIPG）が投資したハイファ港の新しいコンテナターミナルが正式に開港した。またライトレール交通システムの整備にも、中国の国営企業が関係している。中国は一带一路の観点からイスラエルを重視し、ネタニヤフ前政権も中国からの投資誘致に積極的だったことが、経済関係の拡大を推進した。

表2 イスラエルと中国との貿易（100万ドル）

	2017	2018	2019	2020
輸入	6,528	6,836	6,793	7,666
輸出	3,310	4,779	4,422	4,224
合計	9,838	11,615	11,215	11,890

（出所）Central Bureau of Statistics, *Israel's Foreign Trade in Goods by Country - 2020*. <<https://www.cbs.gov.il/en/mediarelease/pages/2021/israel-foreign-trade-in-goods-by-country-2020.aspx>>, accessed on January 4, 2022.

しかし、極めてイスラエル寄りの政策をとったトランプ政権ですら、米第6艦隊の寄港地であるハイファ港への中国企業の関与を筆頭に、中国のイスラエルへの経済進出に強い懸念を表明した。この結果、ネタニヤフ政権は5Gや脱塩プラント建設への中国企業の進出を認めなかった。また2019年10月には、国外からの投資案件承認に関し国家安全保障上の観点から助言をするための委員会が設置された。これらの措置はトランプ政権の圧力の結果といわれている²⁷。バイデン政権はこうした政策をさらに強め、イスラエルに対し中国の進出を制限するよういっそうの圧力を加えており、2021年8月に行われたバイデンとベネットの初の首脳会談でもこの問題が取り上げられた。ベネット政権はこうした米国

の圧力をかわすため、投資案件承認に関する助言委員会の強化を検討していると報じられている²⁸。一連の米国の圧力、さらに新型コロナウイルスによる世界経済の縮小、中国自体の経済成長率の鈍化などを背景に、中国の対イスラエル投資は2018年をピークに、それ以降は下降傾向にあるとの指摘もある²⁹。

もちろん米国と中国の間に立たされた場合、イスラエルが米国の側につくことは明らかだ。それでもイスラエルにとって、中国との関係も大きな意味を持っている。イスラエルは2021年6月の国連人権理事会で、新疆ウイグル地域での人権状況を問題視する声明を支持した。しかし10月の国連総会での同様な声明には署名しなかった。10月に署名しなかった理由についてイスラエルの外交関係者は、イスラエルとしては他の利益とのバランスをとる必要があったと説明している³⁰。

結び

イスラエル財務省は2021年11月に、同年の経済成長率は7.1%になるとの予測を発表し、それまでの5.1%という予測を上方修正した。新型コロナウイルスに対するワクチン接種の普及などから、個人消費の上昇やハイテク部門を中心とする輸出の伸びなどにより、経済が予想以上に回復したという³¹。ベネット新政権の発足も政治に安定感を取り戻し、経済回復を後押ししているのだろう。

このようにイスラエル経済は明るい兆しを見せている。しかし本章で検討したように、イスラエルは対外政策で大きな問題を抱えている。ガザは構造的な問題となっており、いずれまた大規模軍事衝突が発生することは確かだ。さらにガザ問題はパレスチナ政治の劣化や、イスラエルが二民族国家となっている状況にも関連し始めている。またパレスチナ問題の存続が障害となり、2021年中にイスラエルと関係を正常化したアラブ諸国はなかった。ベネット政権はイラン問題にどう対処するのだろうか。第2節で紹介したフレイリッヒが論じている「ショック療法」としての対イラン限定作戦がもし実行されれば、中東は一気に不安定さを増す。バイデン政権とベネット政権がイラン問題でどのように認識の違いを調整するかは、今後の情勢に重大な意味を持っている。

— 注 —

- 1 大規模軍事衝突の詳しい背景や分析については以下を参照されたい。立山良司「激化したイスラエル・パレスチナ対立—大規模衝突が明らかにした紛争の多面性」『国際問題』第702号(2021年8月)5-13頁。
- 2 World Bank, *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, November 17, 2021, pp.17-18.
- 3 Adam Taylor, “With strikes targeting rockets and tunnels, the Israeli tactic of ‘mowing the grass’ returns to Gaza,” *The Washington Post*, May 14, 2021.
- 4 Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Public Opinion Poll*, No. 80, June 15, 2021, pp.2, 5-6.

- 5 Judah Ari Gross, “Meeting top US officials, Kohavi blasts American plans to rejoin Iran deal,” *The Times of Israel*, June 23, 2021.
- 6 大統領選挙はアッバースが当選した 2005 年以来、評議会選挙はハマースが勝利した 2006 年以来行われていない。アッバースはイスラエルが東エルサレムでの投票を認めないことを理由に選挙を延期した。しかし、技術的に東エルサレムでの投票は可能であり、むしろハマースや他の批判勢力の票が伸びることを恐れたため延期したとの指摘が多い。
- 7 Palestinian Center for Policy and Survey Research, *Pre-local elections: Palestinian Public Opinion Poll*, October 27, 2021, pp.2-3.
- 8 Eyal Propper, “China, the United States, and the Gaza Crisis: Israel for Xinjiang?” *INSS Insight*, No.1472, May 25, 2021.
- 9 イスラエルでは 2018 年末の国会解散以来、政党間の対立から政府予算が成立しない状態が続いていた。そのため 2018 年に成立した 2019 年予算と基本的に同様の予算を各省庁間で比例配分する暫定措置が続いていた。イスラエルの会計年度は暦年。
- 10 ヤミナは「右へ」を意味するヘブライ語。かつては「ユダヤの家」という名称だった。「ユダヤの家」やベネットの宗教シオニズム思想については以下を参照されたい。立山良司「拡大するシオニズムの宗教的側面—イスラエルにおける政教関係の変化」『国際問題』第 675 号（2018 年 10 月）18-28 頁。
- 11 Avigdor Lieberman, “My blueprint for a resolution,” *The Jerusalem Post*, June 23, 2010. この寄稿で「イスラエル我が家」党首リーベルマンは、1967 年戦争（第 3 次中東戦争）前の停戦ライン（グリーンライン）を国境とする通常の二国家解決案を否定している。彼によれば、紛争を解決するには 2 民族それぞれが自決権を享受できる政治的分離が必要であり、そのためにそれぞれが多数居住する地域を交換し、パレスチナ人は自分たちの独立国家を樹立すればよいと主張している。しかし現実には、イスラエル国籍を持っているパレスチナ人のほとんどはパレスチナ独立国家への帰属を望んでおらず、実現可能性はない。
- 12 Peace Now, “A Government of Change (for the worse),” October 28, 2021. <<https://peacenow.org.il/en/a-government-of-change-for-the-worse>>, accessed on January 2, 2022.
- 13 Shalom Yerushalmi, “Biden administration won’t prevent settlement expansion, says source close to PM,” *The Times of Israel*, October 29, 2021.
- 14 Jonathan Lis, “Bennett: Israel Won’t Be Bound by Future Iran Deal, Will Maintain Freedom of Action,” *Haaretz*, November 23, 2021.
- 15 Jacob Magid and Tal Schneider, “Gantz: I told the US I’ve ordered the IDF to prepare a strike against Iran,” *The Times of Israel*, December 12, 2021.
- 16 Yaniv Kubovich, “Israeli Military Presents Iran Strike Scenarios, but Can’t Say What They’ll Achieve,” *Haaretz*, December 28, 2021.
- 17 John Hannah, “Israel Needs Weapons to Stop Iran’s Bomb,” *Foreign Policy*, October 15, 2021; Ronen Bergman and Patrick Kingsley, “Israeli Defense Officials Cast Doubt on Threat to Attack Iran,” *The New York Times*, December 18, 2021.
- 18 David E. Sanger, Ronen Bergman and Helene Cooper, “Israel Finds Planes That Could Be Key to a Strike on Iran Badly Back-Ordered,” *The New York Times*, December 13, 2021.
- 19 Chuck Freilich, “This Is What Would Happen if Israel Strikes Iran,” *Haaretz*, December 26, 2021.
- 20 Ben Samuels and Jonathan Lis, “Lapid Tells U.S. to Formulate Plan B to Iran Nuke Talks in First Official Visit,” *Haaretz*, October 12, 2021.
- 21 Zvi Bar’el, “Despite UAE Visit, Bennett Unlikely to Find Backers for Iran War,” *Haaretz*, December 13, 2021.
- 22 “Algeria FM: ‘Morocco-Israel defense deal a dirty military alliance’,” *Middle East Monitor*, December 4, 2021.
- 23 “US official says Biden not changing position on Western Sahara,” *AFP*, July 28, 2021.
- 24 “State Department says no change in US recognition of Israel’s claim to Golan Heights,” *Al-Monitor*, June 25, 2021.
- 25 “Israeli Minister: Direct contacts with Saudi Arabia, and a ‘very important’ decision regarding Jordan,” *Al Hurra*, August 9, 2021.
- 26 Doron Ella, *Chinese Investments in Israel: Developments and a Look to the Future*, The Institute for National Security Studies, February 1, 2021, p.4.
- 27 Doron Ella, “A Regulatory Mechanism to Oversee Foreign Investment in Israel: Security Ramifications,” *INSS*

Insight, No.1229, November 19, 2019.

- 28 Danny Zaken, “US pressures Israel on trade with China,” *Al Monitor*, October 29, 2021.
- 29 Ella, *Chinese Investments in Israel: Developments and a Look to the Future*, pp.7-8.
- 30 Jacob Magid, “In effort to placate China, Israel refrains from signing UN statement on Uighurs,” *The Times of Israel*, October 26, 2021.
- 31 Steven Scheer, “Israel economy to grow 7.1% in 2021 amid post-COVID rebound -FinMin,” *Reuters*, November 15, 2021.

第6章 重層的力学の下での「アフリカの角」地域の変動

遠藤 貢

はじめに

「アフリカの角」地域の問題を検討するに当たり、筆者は紅海両岸を挟む新たな地域安全保障複合体としてのトランス紅海地域安全保障複合体（TRS-RSC）という認識枠組みを提起してきた¹。これは、バリー・ブザン（Barry Buzan）らが従来議論してきた「地域安全保障複合体」（Regional Security Complex: RSC）²概念を元にしたとらえ方であり、基本的には複数の国家から構成される「地域」レベルの安全保障にかかわる問題系を検討する理論的視座として一定の有用性を有する分析枠組みを提供しているものである。

実際、研究の上でも、「アフリカの角」と中東が深く関係している点を重視する、より広域の中東 RSC（Middle East RSC）といったとらえ方を踏まえて考察する必要がある、と指摘する研究もある³。その一方で、「アフリカの角」と中東の非対称性に鑑み、両者の関係を安易に過度に結びつけることに慎重な姿勢を示す研究も出てきている⁴。本報告では、両地域の関係のあり方にも注目しつつ、2021年に入って大きな転換点に立っていると考えられる「アフリカの角」地域の問題を検討することを通じて、改めて TRS-RSC といった枠組みの可能性について考えてみたい。

1. エチオピア紛争の展開

2020年実施予定であった選挙とその延期を背景として、エチオピア連邦政府と特にエチオピア北部のティグライ（Tigray）人との間には強い緊張関係が存在してきた。ティグライ州だけは、連邦政府の姿勢を無視する形で「違法に」2020年9月9日に州議会選挙を強行して実施したことにより、さらなる緊張関係につながった。

この緊張関係は、ティグライ州にある連邦政府軍の軍事施設に対するティグライ人民解放戦線（Tigray People's Liberation Front: TPLF）によると疑われる攻撃を根拠として、アビイ・アハメッド・アリ（Abiy Ahmed Ali）首相が、2020年11月4日に「法執行（law enforcement）」を目的として、ティグライ州を標的とする軍事作戦を開始する形で、現在に至るエチオピア紛争につながる結果となった。紛争勃発後、一旦は11月末までの段階でティグライ州の中心都市メケレ（Mekele）を連邦政府軍が制圧した。しかし、今日（2021年末）に至るまで紛争の収束の見通しは立っておらず、「アフリカの角」地域の中心的な国家であるエチオピアが、新たに「崩壊国家」となる可能性も完全には払拭されず、この地域情勢全体の不安定化にも影響を及ぼすという意味で、国際社会からみても極めて大きな懸案材料となっている。

2020年11月末以降の時期の戦闘状況としては、ティグライ人の武装勢力（もともとエリトリアとの戦闘にもかかわったエチオピア連邦軍の高官なども含まれる）は、2020年12月段階で「農村部」（戦闘地域として州東側の4地域）に拠点を形成した⁵。これに対応する形で、エチオピア連邦軍が都市部、エチオピア連邦軍や、紛争の比較的初期段階から関与が指摘されるエリトリア軍と連携しているアムハラ人（Amhara）⁶の武装勢力が西部と南部、そしてエリトリア軍が北西部の北部地域、中央、東部、一部南部地域に展開する形であった。2021年2月段階では、州中央部などで、ティグライ武装勢力とエチオピア連邦軍、並びにエリトリア軍との間の戦闘が報告された。3月になると、ティグライ人武装勢力がアムハラ人武装勢力にも攻撃を加えるなど⁷、戦闘が収束に向かう気配が見えない状況が続くことになった。その後、連邦議会は5月にTPLFとオロモ人（Oromo）の居住地において5月から6月に実施が予定された選挙のボイコットにかかわった勢力であるオロモ解放軍（Oromo Liberation Army: OLA）⁸を「テロ組織」に指定した。2021年8月には、TPLFはOLAとの間に軍事的な共闘態勢をとることに合意したことから、エチオピア紛争は、より広域のエチオピアを巻き込んだ問題となることへの懸念が高まる結果となった。

この間、6月21日には、コロナ禍で延期されてきた総選挙が実施された。この選挙では、一部投票が延期された州も残ったものの、1991年以降エチオピア政権の中樞を占めてきたティグライ人を排除する形で2019年12月に新たに創設された与党繁栄党が圧勝した。その後、10月4日にはアビイ首相が2期目の就任式を行ったほか、10月6日には組閣を行い、4日の就任式での演説で表明したように、広範な政治参加を実現するために、一定の民族間のバランスに配慮した閣僚の登用が行われた⁹。

6月実施の選挙直後、連邦政府は一方的に停戦を宣言し、この停戦は農繁期終了（9月末頃）まで継続するものとされた。これを受け、6月28日にはTPLF側が、2020年11月の戦闘開始当初連邦政府軍によって制圧されたメケレを奪還した。ティグライ人武装勢力であるティグライ防衛軍（Tigray Defense Force: TDF）¹⁰は、7月27日に「ティグライ政府」の名の下に、停戦受け入れのための5つの条件¹¹を発表した。しかし、このTDFの条件提示については、TPLFが「テロ組織」であることから、連邦政府は条件受け入れには否定的とみられた¹²。

スーダンに接するエチオピア西部ティグライ地域は、紛争の過程でアムハラ人の支配下に置かれるようになり、従来係争地として位置づけられてきたが、TDFは「失地回復」には成功していない（地図1）¹³。その代わりに、TDFは7月中旬頃に南部への進攻を強め、アムハラ州の北ゴンダール（Northern Gondar）に達した。その後8月に入り、アフール（Afar）州とアムハラ州の境界のアフール州北部のチフラ（Chifra）にも兵力を進め、連邦政府側には大きな痛手となる首都アジスアベバ（Addis Ababa）とジブチの交易ルートを遮断可能とする見解を示した。さらに、8月にはユネスコの世界遺産であり、岩窟教会群で知られ

るラリベラ (Lalibela) も占拠し、その貴重な遺跡の略奪にも関与するなどの動きを示し、国際社会の関心を引くことになった。さらに、8月12日にはアムハラ州と首都アジスアベバを結ぶ幹線道路 (A2) の拠点都市であるウェルディア (Weldiya) を制圧し、さらに A2 沿線のよりアジスアベバに近いデセ (Dessie) とコンボルチャ (Kombolcha) に迫る勢いを示した。その後、9月には戦局は現地勢力の抵抗も強かったことから膠着状況に陥った¹⁴。

しかし、その後10月末には、(出所) UN-OCHA (2022) デセとコンボルチャをティグライ人武装勢力が制圧したと主張したことを受けて¹⁵、11月2日に連邦政府議会が、国家非常事態宣言 (National State of Emergency) を発令することになった。この宣言下では、TPLF や OLA を支持した嫌疑をかけられた数千人に上るティグライ人やオロモ人が拘束対象となったとされる¹⁶。こうしたティグライ人武装勢力の進攻過程において、アムハラ州において多くの人権侵害が行われたことについて、アムネスティ・インターナショナルやヒューマン・ライツ・ウォッチなどの国際的な人権監視団体が非難するとともに、医療品を含む援助物資の略奪行為などが見られたとする報告も行われている¹⁷。また、この過程で、27万人以上の国内避難民が新たに生じるようになった。

その後11月末になると、エチオピア連邦政府軍とアファール州特別部隊が、激しい戦闘の末、TDF に占領されていたチフラの奪還に成功したほか¹⁸、12月6日には、デセとコンボルチャをも奪還するなど¹⁹、戦局に大きな変化が生じるようになった。

2. 停戦に向けた動き

上記の変化を受けての動きについては、改めて検討の必要があるが、2021年12月19日にティグライの指導者²⁰であるゲブレミカエル (Debretsion Gebremichael) から国連事務総長グテーレス (António Guterres) に宛てた書簡において、兵力を州に引き上げる旨の意向表明を行った²¹。これは13カ月に及ぶエチオピア紛争の停戦につながる動きとして、国際社会では歓迎する見方も示されている²²。

地図1 ティグライ周辺地域



この書簡においては、ティグライ人の置かれている窮状を訴えるとともに、この紛争を、ティグライ人に対するエチオピアとエリトリアによる戦争（Ethio-Eritrean war against the people of Tigray）とフレームし、国際社会による「保護する責任」（R2P）が実現できていない現状を問題視している。その上で、R2Pを実現するために、①人道目的、あるいは文民保護の目的以外では、ティグライ州を敵対的な航空機、無人攻撃機（drone）の飛行禁止区域（no-fly zone）とすること、②エチオピアとエリトリアへの武器禁輸措置をとること、を求めている²³。

ここで注目したいのは、この書簡では、その冒頭から具体的な国名への言及は行われていないものの、海外から輸入される無人攻撃機（drone）について、複数回言及されており、連邦政府側に無人攻撃機とその運用システムが提供されていることにかかなりの警戒を示している点である。無人攻撃機を用いた連邦政府側の攻撃により、ティグライ人に大きな犠牲者が出ており、この点についてジェノサイドといった認識も示されているが、無人攻撃機による攻撃は、エチオピア紛争の構図を、非対称な形に変容させている側面があることは否定できないと考えられる。また、書簡においては、エリトリア軍の支援を受ける形でアムハラ人の支配下に置かれる形になっている西部ティグライの問題の解決にも言及しており、紛争過程で複雑化した問題への対応における重要なポイントになるとみられる。

ティグライ側からの停戦に向けた提案に対して、エチオピア連邦政府は、かならずしも積極的に受け入れる姿勢を示していないが、中には停戦に向けた好機ともとらえるグループもいるなど、政府内にも様々な見解がある状況とみられる。また、連邦政府はティグライ側のこの声明を受けて、12月22日の段階では、軍事攻撃を停止することを表明しており、連邦政府側にも軍事的ではなく、政治的解決を模索する動きがあることを示す形になっている。今後、提言の書簡が宛てられた国連安全保障理事会の対応、アフリカ連合の「アフリカの角」地域の特使となっているナイジェリアの元大統領オバサンジョ（Olusegun Obasanjo）などの調停がどのように進むかについては、引き続き注視する必要がある。

3. エチオピア紛争と周辺国（特にスーダン）との関係

ティグライをめぐって始まったエチオピアの紛争は、「アフリカの角」地域をめぐり重要な課題となってきたグランド・エチオピア・ルネッサンス・ダム（GERD）にも影響する動きを見せている。2020年12月以降、エチオピア・スーダン国境地帯であるファシャガ（al-Fashaga）において、エチオピア軍のティグライへの対応の過程で生じたスーダン軍の進攻のもとでの両国軍の衝突が発生したのである（この対立にもエリトリア軍の関与が指摘されてきた）。ファシャガは、1902年に締結されたアングロ・エチオピア協定にさかのぼる英国、イタリア、エチオピアがかかわる肥沃な歴史的係争地と位置づけられており、2008年にTPLFを中心としたEPRDF政権期のメレス・ゼナウィ（Meles Zenawi Asres）首

相（当時）とバシール（Omar Hasan Ahmad al-Bashīr）大統領（当時）との間で妥協が成立している。この妥協は「ソフト・ボーダー」という考え方であり、ファシャガをスーダンの領域として認めスーダンの農民の農耕活動が行われる一方、エチオピアのアムハラ農民のファシャガでの農耕を容認するものであった。

しかし、2020年12月以降スーダンはファシャガをその占領下に置く動きを示し、ティグライでの戦闘が開始されたタイミングで、6千人規模の兵力をファシャガに送り、現地のエチオピアからの農民は立ち退きを余儀なくされた。これによって、エチオピアとスーダンの関係は緊張の度を深めることになった。この段階では、スーダンの兵力はファシャガにさらに深く侵攻し、12月15日にはエチオピア人民兵との戦闘に発展した。さらに、2日後の17日には、スーダンで2019年8月に発足した主権評議会（Sovereign Council）の議長である陸軍中将ブルハーン（Abdel Fattah Abdelrahman Burhan）と軍の高官が、ファシャガに近いガダーレフ州（Gadaref）を訪問し、スーダン側がファシャガの大部分の地域を制圧し、ファシャガ全土を掌握する意向であることを示す演説を行った。この問題（ファシャガの境界画定）をめぐるのは、「アフリカの角」地域の準地域機構である政府間開発機構（IGAD）の仲介で12月20日にスーダンのハムドゥーク（Abdalla Hamdok）首相とアビイ首相の会談がジブチで開催されたが、問題解決に進展はみられなかった。

その後も、一進一退の攻防が継続しているものの、戦闘自体は膠着状態に至っているとみられている。エチオピアとスーダンの関係にかかわる懸念だけではなく、この戦闘の長期化とその展開は、この地域の不安定化のさらなる要因につながる可能性も指摘されている。スーダン軍の影響の拡大に対応する形で、「農村部」に拠点を置くティグライの武装勢力がその戦闘地域の拡大に転じる可能性があることに加え、エチオピア連邦軍のスーダンとの戦闘の長期化により、エチオピアがすでにティグライでの戦闘にもかかわってきたエリトリア軍や連邦軍に協力的なアムハラ武装勢力への依存を強めざるを得なくなる可能性も出てきた。さらにアムハラ武装勢力の一部には、ファシャガの土地所有権を主張する勢力も含まれることから、エチオピア国内における複雑な民族関係を背景とした連邦政府の過剰な関与に対する反発を招くなど、事態のさらなる複雑化を懸念する見方もある。また、これとは別に、アビイ首相が訪問した翌日の2020年12月23日には、GERDが位置するエチオピア西部ベニシャングル・グムズ州で100名が死亡する暴力事件が発生し、その後連邦軍が派遣され、殺害に関与したとされる少なくとも42名が殺害されている。これに関しても真相は定かではないものの、2021年5月5日には、エチオピア側（議会調査委員会）から、ベニシャングル・グムズ州の暴力事件にスーダン、エジプトが関与している、との批判が行われるなど、エチオピア西部の治安状況も不安定性を増す結果を生んできた。

国内的には民政への移行期にあったスーダンでは、アメリカの「アフリカの角」地域の特使であるフェルトマン（Jeffrey Feltman）²⁴が、首都ハルツーム（Khartoum）を訪問して

会談を終えた直後の2021年10月25日に、ブルハーンを中心とした軍部が突然暫定政権のハムドゥーク首相を拘束、閣僚や政府関係者を逮捕し、非常事態宣言を発令して、軍と民の代表から構成された主権評議会を解散する動きに出た。こうした動きについて、機会さえあれば、民主化勢力を排除して軍部を中心とした「旧体制」の再建を模索していたとして、栗田（2021）は以下の3点を挙げている²⁵。第1に、「旧体制」が完全に倒れずに、その重要な部分が今に至るまで温存されていることである。第2に、サウジアラビア、アラブ首長国連邦（UAE）、カタルなどの湾岸アラブ産油国に代表される保守的体制との密接な関係である。特にスーダンとイスラエルの国交正常化の決定は、ハムドゥーク首相の慎重姿勢を押し切って、軍部中心に進められたとされる。そして、第3に、国内の、特に低開発地域で武装闘争を行ってきた諸勢力の動向である。こうした勢力はバシル体制下では抑圧対象となってきたが、暫定政府の下で、スーダン革命戦線（Sudan Revolutionary Front: SRF）²⁶との間で、2020年10月3日に和平合意（「ジュバ合意」）が締結されており、停戦が実現した。しかし、この合意の下で、2019年8月に締結されていた主権評議会にかかわる合意が変更され、その構成とともに、暫定政府の期間である39か月（前半21か月は軍主導、後半18か月は文民主導の予定であった）が、改めてジュバ合意の期日から始まることになった²⁷。これによって、民主化勢力側は、本来2019年8月を起点とし、当初から遅れることになっていた文民中心の暫定政権への移行を、（主権評議会に関わる合意で予定されていた）2021年11月に行うよう軍部に求めるようになった。これがクーデタの引き金となったのだろう。ここには軍部中心の暫定政権下では、軍部と武装勢力間の連携・同盟が行われる一方で、文民勢力とはむしろ対峙するという構図が生まれ、こうした勢力の中からハムドゥーク政権の退陣要求が行われるような空気が醸成されていったとみられている。

しかし、このクーデタに対しては、国際社会（国連安保理、欧米諸国、アフリカ連合、アラブ連盟）から大きな懸念が示されたほか、このクーデタに対する強い拒絶の姿勢を示す抗議運動が続けられた。こうした動向を経て、11月21日に軍部は、ハムドゥーク首相の復権とともに、その下での組閣を許容する方針転換を迫られることになった。なお、2022年1月2日、ハムドゥークは、国内の政治的混乱を収拾できなかったことを主な理由として辞任している。文民勢力が排除されたことに対して対応ができず、軍と妥協したとの批判があったことを背景としたとみられている。

クーデタとその後の軍部の対応に示されるように、スーダン情勢は民政移管への動きをめぐってきわめて不安定な状況の下にある。軍部の方針転換のすぐあとの2021年11月27日にはスーダン政府軍とエチオピア軍との間でファシャガにおける戦闘が発生し、23名の犠牲者が出ている。これを受けてブルハーンは、ファシャガのバラカート・ノーリーン（Barakat Noreen）を訪問し、ファシャガの土地はスーダンの領土であることを改めて表明

する演説を行っている。ブルハーンを中心とした軍部にとっては、ファシャガの再占領は、国内的には政党の支持の取り付けなど基盤固めの上では重要な要素であるという見方も存在している²⁸。

先に取り上げた2021年12月19日のゲブレミカエルの書簡においては、ファシャガの領有権問題とも連動するティグライ州西部からエリトリア軍とアムハラ州の武装勢力が撤退することを保障する無条件の国連のメカニズムを構築する内容も含まれている。しかし、エチオピア連邦政府もアムハラ州政府も、この点にかかわる国連の役割を受け入れる見通しは立っていないという見方がなされている²⁹。

4. 中東との関係の変容：武器供与をめぐる問題

こうしたエチオピア紛争において、連邦政府側への武器供与の報道もなされている。特に無人攻撃機（UCAVs）の供与については、中国、イラン、トルコ、そしてアラブ首長国連邦（UAE）からの供与が報告されている³⁰。当初無人攻撃機の供与についての報道があったのは、UAEおよびイランからであった。特にUAEによる連邦政府への無人攻撃機供与については、2020年11月の連邦政府によるティグライへの侵攻が開始された時期にすでに、TPLF側から、こうした軍事支援に対する批判が行われていた³¹。UAEはサウジアラビアとともに、2018年のアビイ首相の政権発足後のエチオピアとエリトリアとの平和友好条約締結の後ろ盾となったほか、「アフリカの角」地域における懸案事項であるGERDをめぐっても、サウジアラビアがエジプトを支援している対応とは異なり、エチオピアとの関係を注視しながら、エジプトからは「消極的中立」との見方をされるなどの関係を保つなど³²、独自の対応を見せている。2021年8月段階では、アビイ首相がセマラ空港を訪問したときのFacebookに記録された映像から、イラン製の無人攻撃機であるモハジェー6（Mohajer-6）が確認できるとする報道がなされている³³。

さらに、中国からの無人攻撃機についても、「第3の」無人攻撃機としての翼竜I（Wing Loong I）が、エチオピア紛争において連邦政府側に用いられているとの報道が見られる³⁴。中国に関しては、エチオピアの「一帯一路」構想における重要国としての位置づけに加え、メレス政権時代以降のエチオピア連邦政府の外資導入政策が中国の関与の背景にある。また、中国にとっては製品の販路市場としての重要性、エチオピアの廉価な労働力の活用と人材育成³⁵、生産にかかる廉価な電気料金といった形で、グローバル市場、アジア（中国）の製造業の知識、エチオピアの比較優位といった「協力の三角形」が実現していることが、その関係強化の要因ともなってきた。ただし、中国のアフリカへの関与の特徴として、現政権との関係強化を中心とする性格が強い点が指摘されてきた。そのため、従来はティグライ人を中心とした政権との関係強化を強めてきた一方で、現状ではティグライ人と対峙するアビイ首相を支援する形での無人攻撃機供与が実施される形となっている点には留意

する必要があろう。

加えて、より新しい段階でエチオピアへの無人攻撃機供給国となったとみられるのが、トルコである。2021年8月には、エルドアン大統領はアビイ首相との電話会談の後、アビイ首相をアンカラに招いて会談を行っている。公式には、トルコはエチオピア紛争の平和的解決の後ろ盾となることを表明したほか、エチオピアとスーダンの「国境」問題についても、仲介者としての関与を示していた³⁶。この過程で、エチオピアはトルコからバイラクター TB2 (Bayraktar TB2)³⁷ とそのスペアパーツおよびその運用のための教練を含む購入契約を結んだとみられる³⁸。報道によれば、トルコからエチオピアへの防衛装備にかかわる輸出は、2021年1-3月期に5100万ドルに上り、前年同時期の20万3千ドルを大幅に上回っている。さらに、アビイ首相が訪問した8月から9月にかけての時期にはさらなる購入額の増加がみられたとされる（実際にどの程度の数のバイラクター TB2 の購入がなされたかは不明³⁹）。ここで購入されたバイラクター TB2 が、エチオピア紛争に与えた具体的な影響は定かではないものの、ティグライ人勢力からみて大きな脅威に映ったことは疑い得ない。加えて、こうした無人攻撃機の導入は、GERDをめぐる、特にエジプトとの地域的な戦力バランスにも影響を与える面を有している。

おわりに

本報告では、2021年のエチオピア紛争の展開を中心とした「アフリカの角」地域の情勢を検討してきた。2021年末の段階で、エチオピア紛争そのものの収束に向けた見通しが立っているわけではない。しかし、武力によらない政治解決の可能性が浮上してきていることには留意すべきであろう。また、スーダンの民政移管の動きについても、軍部の意向を含め、その道筋が明確になっているともいえない状況にある。両国とも、国内での紛争を引きつづき抱えたとともに、ファシャガをめぐる両国間の紛争の火種も残されている、不安定な状況が短期的に解決される見通しは立っていない。

こうした不安定性と、何らかの解決に向けた取り組みに様々な形で関与しているのが、中東諸国であることに関しても疑い得ない。エチオピア紛争の構図には、2018年のエチオピアとエリトリアの平和友好条約締結がかかわっており、その仲介役としてのサウジアラビアとUAEの存在は看過し得ない。また、スーダンにおける「旧体制」を支える側面を持つ湾岸諸国の影響についても触れたとおりである。さらに、エチオピア紛争における連邦政府側への、中東における対立図式からはやや逸脱したようにも見える形での、イラン、UAE、そしてトルコによる無人攻撃機の供与は、エチオピアにおける紛争の構図を大きく変化させる機能を果たした側面もある。加えて、中国による無人攻撃機も、中東諸国の関与ほどには顕在化していないものの、その影響は注視する必要がある。また、アメリカも「アフリカの角」地域の特使を任命して、この地域の秩序をめぐり、一定の関与の姿勢を示

している点にも留意すべきではあろう。

冒頭で述べたように、確かに中東と「アフリカの角」地域の関係性は非対称である点を特徴としている。それゆえに、それぞれのRSCが、密に融合して新たなRSCを形成している段階にあるのかに関する評価は、慎重を要する。そして、この非対称性ゆえに、「アフリカの角」地域の不安定性は、中東諸国の関与によって、きわめて大きく揺り動かされているという見方も可能であろう。2022年の「アフリカの角」地域の情勢については、引きつづき重層的な視座からの検討が求められる。

— 注 —

- 1 遠藤貢「第4章「アフリカの角」—新しい地域安全保障複合体；第1節 まえがき／第2節 「アフリカの角」と紅海の安全保障——アフリカ側の視座から」『反グローバリズム再考——国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究——グローバルリスク研究』令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業（日本国際問題研究所、令和2年3月）175-185頁
- 2 Buzan B. and O. Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
- 3 Verhoeven, Harry, “The Gulf and the Horn: Changing Geographies of Security Interdependence and Competing Visions of Regional Order,” *Civil Wars*, 20:3 (2018), p. 333-357, DOI: 10.1080/13698249.2018.1483125.
- 4 Cannon, Brendon J. and Federico Donelli, “Asymmetric alliances and high polarity: evaluating regional security complexes in the Middle East and Horn of Africa,” *Third World Quarterly*, 41:3 (2020), 505-524, DOI: 10.1080/01436597.2019.1693255.
- 5 International Crisis Group (ICG), *Ethiopia’s Tigray War: A Deadly, Dangerous Stalemate* (Crisis Group Africa Briefing N°171) (Nairobi/Brussels, 2 April 2021).
- 6 アムハラの人々は、1974年に倒れたエチオピアの帝政、さらにはその後樹立された軍事政権（社会主義政権）の中心的な民族であり、エチオピアでは人口規模がオロモ人について2番目である。また、アムハラ人の文化は、その文字を含めエチオピアに広く浸透していることが知られている。1991年以降の与党エチオピア人民革命民主戦線（Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front: EPRDF）の統治の中心にあったティグライに奪われた土地の奪還という目標を抱えており、連邦政府、並びに連邦政府と連携するエリトリア軍との協力関係を構築している。この点については、*ibid.* p. 5でも触れられている。
- 7 *Ibid.*, p. 4.
- 8 OLAは、オロモの中でも、オロモの自己決定（政治独立）を主張する諸勢力から構成されるオロモ解放戦線（Oromo Liberation Front: OLF）から分裂して形成された勢力である。この点については、International Crisis Group (ICG), *Ethiopia’s Civil War: Cutting a Deal to Stop the Bloodshed* (Crisis Group Africa Briefing No. 175 Nairobi/Brussels, 26 October 2021, p. 9を参照のこと。
- 9 野党から入閣した3名の野党の党首級の政治登用がなされた。教育相のベルハヌ・ネガ「社会正義のためのエチオピア市民（EZEMA）」党首、革新・技術相のベレテ・モラ「アムハラ国民運動（NAMA）」党首、文化・スポーツ相のケジェラ・メルダサ「オロモ解放戦線（OLF）」副党首である。<<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/10/a11b7f2524c6ca9b.html>>, accessed on December 22, 2021.
- 10 報道上は、TPLFが「テロ組織」に指定されたことを受けて、ティグライ防衛軍（Tigray Defense Force: TDF）という名称利用がなされている。ただし、連邦政府はこの名称使用について、国軍のような意味合いを持つという観点から、報道上で使用しないことを求めている。また、TDFはTPLFが連邦政府軍との戦闘の中で弱体化していく過程で、TPLFとそれ以外の集団が参加する形で結成された武装勢力とされる。ここに参加しているのは、ティグライ州特別部隊の兵士、連邦政府軍所属の元兵士などが含まれている。また、TDFはゲリラ戦という戦闘手法を採用している。この点については、見

- 玉由佳「エチオピア内戦：権力闘争から武力紛争へ」『世界』2021年11月号 Vol. 950（2021年10月）12-13頁。なお、TDFの議長は、TPLF議長を務めていたゲブレミカエル（Debretsion Gebremichael）が就いている。
- 11 ここに含まれたのは、①ティグライ州における通信、銀行、電気、交通、商業、保健などのサービスの即時回復、メディア封鎖の解除、②2021、2022年度分のティグライ州への予算配分の実施、③人道支援のためのルート開放、④ティグライ人の政治犯の釈放、⑤ティグライ人の大量拘束・事業閉鎖の即時停止と移動の自由の保障、大量虐殺をおおるメディアや政府役人による悪意ある発言の停止、である。この点は、児玉、前掲論文、13ページ。
- 12 同上論文。
- 13 United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UN-OCHA), *NORTHERN ETHIOPIA - HUMANITARIAN UPDATE Situation Report*, 3 February 2022, <<https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/>>, accessed on February 9, 2022.
- 14 ICG, *Ethiopia's Civil War*, pp. 5-6.
- 15 “Tigrayan forces’ capture of two towns raises fears for Ethiopian capital,” *The Guardian*, 1 November 2021, <<https://www.theguardian.com/world/2021/nov/01/tigrayan-forces-claim-control-of-two-cities-on-road-to-ethiopia-capital>>, accessed on December 22, 2021.
- 16 ICG, “Time to End Ethiopia’s Unwinnable Civil War,” 10 December 2021, <<https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/time-end-ethiopia-unwinnable-civil-war>>, accessed on December 22, 2021.
- 17 Amnesty International, “Ethiopia: Survivors of TPLF attack in Amhara describe gang rape, looting and physical assaults,” 9 November 2021, <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/11/ethiopia-survivors-of-tplf-attack-in-amhara-describe-gang-rape-looting-and-physical-assaults/>>, accessed on December 22, 2021. Human Rights Watch, “Ethiopia: International Action Needed to Prevent Atrocities,” 8 November 2021, <<https://www.hrw.org/news/2021/11/08/ethiopia-international-action-needed-prevent-atrocities>>, accessed on December 22, 2021.
- 18 Majumdar, Anwasha, “Ethiopia’s Army Recaptures Strategically Important Town Of Chifra From TPLF,” *Republic World*, 30 November 2021, <<https://www.republicworld.com/world-news/africa/ethiopia-army-recaptures-strategically-important-town-of-chifra-from-tplf.html>>, accessed on December 22, 2021.
- 19 “Gov’t forces retake Dessie, Kombolcha cities; electric power repairing power transmission lines in Shewa Robit & other towns,” *Addis standard*, 7 December 2021, <<https://addisstandard.com/news-govt-forces-retake-dessie-kombolcha-cities-electric-power-repairing-power-transmission-lines-in-shewa-robit-other-towns/>>, accessed on December 22, 2021.
- 20 ここではティグライ州政府の代表（President）の立場で、公式のレターヘッド付きの文書として送付されている。
- 21 この書簡については、完全な形ではないが、以下にそのコピーとみられる画像が掲載されている。<<https://twitter.com/ProfKindeya/status/1472984645440393218?s=20>>, accessed on December 22, 2021.
- 22 “A Rare Chance for Peace in Ethiopia,” *Crisis Group Statement*, 23 December 2021, <<https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/rare-chance-peace-ethiopia>>, accessed on December 24, 2021.
- 23 この点は、CNN報道でも触れられている。<<https://edition.cnn.com/2021/12/20/africa/tigray-withdrawal-rebel-forces-ethiopia-intl/index.html>>, accessed on December 22, 2021.
- 24 フェルトマンの任命は2021年4月23日に行われ、その際にプリンケン（Antony John Blinken）国務長官は、対応課題として、エチオピア国内情勢、エチオピア・スーダン国境問題、GERD問題を挙げている。5月にはフェルトマン特使は、「アフリカの角」地域（エジプト、エリトリア、エチオピア、スーダン）を歴訪している。こうした民主党政権の「アフリカの角」地域への関与の背景には、米中関係、ロシアの関与といった文脈での「アフリカの角」のとらえ直しといったことが考えられる。
- 25 栗田禎子「スーダンのクーデタ：市民の力を見誤った軍部」『世界』2022年1月号 Vol. 952（2021年12月）12-13頁。
- 26 ここに含まれる勢力は、ダルフル西部を拠点とする「正義と平等運動（Justice and Equality Movement: JEM）」、ミニ・ミナウイ率いる「スーダン解放軍（Sudan Liberation Army: SLA）」、そして「スーダン人民解放運動－北部（Sudan People’s Liberation Movement-North: SPLM-N）」のうち青ナイル州を拠点とする党派、である。
- 27 この点に関する分析としては、以下を参照。Ai-Ali, Zaid, *The Juba Agreement for Peace in Sudan: Summary and Analysis* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021).

- 28 “Al-Burhan vows to protect Fashaga area from Ethiopian attacks,” *Sudan Tribune*, 30 November 2021, <<https://sudantribune.com/article226467/>>, accessed on December 22, 2021.
- 29 ICG, “Time to End Ethiopia’s Unwinnable Civil War.”
- 30 *Ibid.*
- 31 “UAE balances ties with Egypt, Ethiopia in Nile Dam Crisis,” *Al-Monitor*, 22 April 2021, <<https://www.al-monitor.com/originals/2021/04/uae-balances-ties-egypt-ethiopia-nile-dam-crisis/>>, accessed on December 22, 2021.
- 32 *Ibid.*
- 33 Zwijnenburg, Wim, “Is Ethiopia Flying Iranian-Made Armed Drones?,” *bellingcat*, 17 August 2021, <<https://www.bellingcat.com/news/rest-of-world/2021/08/17/is-ethiopia-flying-iranian-made-armed-drones/>>, accessed on December 22, 2021.
- 34 Mitzer, Stijn and Joost Olieman, “Wing Loong Is Over Ethiopia: Chinese UCAVs Join The Battle For Tigray,” *Oryxspioenkop*, 11 October 2021, <<https://www.oryxspioenkop.com/2021/10/wing-loong-is-over-ethiopia-chinese.html>>, accessed on December 22, 2021.
- 35 中国企業に対しては、労働力を中国から持ち込むことで現地での労働者の雇用機会を奪うという批判も行われることがあるが、世界銀行の調査によると中国企業は新たな雇用創出にも成果を上げており、2008年以降雇用機会は19パーセント増大していると分析している。また、エチオピアで事業を行っている69パーセントの中国企業はエチオピア人に対する何らかの職業訓練を提供している。なお、中国は職業教育にも力を入れてきており、古代中国の著名な工匠である魯班の名前を冠にした「魯班工場」と呼ばれるブランドの職業教育プログラムを世界各地に開設しており、アフリカでも2019年3月に初めての「魯班工場」がジブチのジブチ工商学校に設立された。
- 36 “Erdogan backs peaceful resolution to Ethiopia’s Tigray conflict,” *Aljazeera*, 18 August 2021, <<https://www.aljazeera.com/news/2021/8/18/erdogan-offers-to-mediate-end-to-ethiopia-tigray-conflict/>>, accessed on December 22, 2021.
- 37 この無人攻撃機は、トルコのバイカル社がトルコ空軍向けに開発・製造した経緯があり、航空機は兵器の使用も含めて、地上管制所の乗務員によって監視・制御される。その開発に当たっては、マサチューセッツ工科大学に学んだ、セルチュク・バイラクター (Selçuk Bayraktar) が中心的に関与したとされる。また、2020年のナゴルノ・カラバフ紛争においては、アゼルバイジャン側がアルメニア共和国軍やアルメニアの軍事基地に対して行った攻撃において広範囲に使用され、戦局を決める重要な兵器となったことも知られている。バイラクター TB2 については、以下のHPも存在する。<<https://baykartech.com/tr/>>, accessed on December 27, 2021.
- 38 Coskun Orhan, Jonathan Spicer and Ece Toksabay, “Turkey expands armed drone sales to Ethiopia and Morocco - sources,” *Reuters*, 14 October 2021, <<https://www.reuters.com/world/middle-east/turkey-expands-armed-drone-sales-ethiopia-morocco-sources-2021-10-14/>>, accessed on December 27, 2021.
- 39 *Ibid.*

第7章 グローバル・ブリテンの中東政策とその課題

赤川 尚平

はじめに

2021年3月16日、英国政府はブレグジット後の英国が目指す国家像を示すものとして『競合する時代のグローバル・ブリテン——安全保障、防衛、開発および外交政策の統合見直し (Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy)』¹ (以下、統合レビュー) を、同22日には英国防省が『競合する時代の防衛 (Defence in a Competitive Age)』² を公表した。本章ではこれらの政策文書を手掛かりに、今後の英国の中東政策について考察を行う。

1. 「グローバル・ブリテン」構想の道程

ブレグジット後の英国の在るべき姿としての「グローバル・ブリテン」という概念は、国民投票によって英国のEU離脱が決定した直後の2016年後半時点では既に提唱されていた。当時首相であったテリーザ・メイ (Theresa May) はその演説のなかで、ブレグジットを契機としてより広い世界で英国が果たす役割を考えるべきであると主張した。英国は欧州大陸を越え、より広い世界における経済的・外交的機会を求めることができる自信に満ちた国、すなわち「グローバル・ブリテン」であるとして、その構想に言及したのである³。その後も首相以下、政府関係者の演説や文書でそのフレーズが頻繁に用いられることになるものの、その意味するところは長らく不明瞭のままであった。そのような「グローバル・ブリテン」構想がひとまずの結実を見たのが上記の統合レビューであった。

統合レビューおよび『競合する時代の防衛』では外交・安保・経済のみならず、科学技術の革新やサイバー問題、気候変動などの広範な領域における英国のリーダーシップの表明がされ、これからの世界において英国が果たす役割の長期的展望が示された。このように意欲的な論点が多数盛り込まれ、英国にとって現状考えうるオプションと望ましい結果が体系的に提示された一方で、そのオプションの優先順位や実現への具体的な道筋は明瞭とはいえないものであった。要となる「グローバル・ブリテン」概念についても、言葉よりも行動で定義されるとしてその明確な定義は示されなかった。ヒュー・ストローン (Hew Strachan) は統合レビューではなく「分解レビュー (a 'disintegrated review')」ではないかという厳しい評価を下している⁴。このような総花的とも言える統合レビューであるが、その要点を抽出するとすれば、1) 米国や欧州との関係の再確認とNATOへのコミットメントの維持、2) 中国を念頭に置いたインド太平洋への傾斜 (The Indo-Pacific tilt)、となるだろう。

2. 「インド太平洋への傾斜」

統合レビューではそのタイトルにある「競合する時代」において、ロシアを「最も重要な安全保障上の脅威」としつつも、中国が「体制上の競合相手 (systemic competitor)」であると位置付けた。貿易・投資面における中国の重要性和気候変動問題などでの協力関係の余地はあるとしつつも、その影響力拡大への対処の必要性が主張されている。このような対中戦略策定は米国のみならず、ブレグジット後の欧州諸国との協力を意識したものであろう。2019年3月にはEU・欧州委員会が『EU・中国——戦略概観 (EU-China – A strategic outlook)』において中国を「体制上のライバル (systemic rival)」とする報告書を出しており、統合レビューにおける中国の位置付けはそれを踏まえたものと思われる⁵。それでは、米国や欧州諸国と足並みを揃えた対中戦略を展開する上で、「グローバル・ブリテン」が果たしうる役割とは何なのか。英国は陸上兵力による地域安定化から海洋における抑止等への戦略的重心のシフトを行い、インド太平洋地域への継続的関与、すなわち「インド太平洋への傾斜」という姿勢を明確に打ち出すことに決めた。

近年、フランスは自らを「インド太平洋パワー」として位置付け、インド太平洋地域における積極的な役割を果たすことを目指すとともに、他の欧州諸国にもインド太平洋への関与を働きかけてきた⁶。その甲斐あってかドイツ⁷やオランダ⁸、そしてEU⁹と、欧州ではインド太平洋地域に関する政策・戦略文書の公表が続いている。英国の「インド太平洋への傾斜」も欧州各国の姿勢と軌を一にするものである。このような「傾斜」は単に英国にとってインド太平洋地域の重要性が近年増大したためであり、ブレグジットを受けてのものとは言えないという見方もある。しかしEUからの離脱によって英国は欧州諸国以外の国々との一層の関係強化が必要となったことは確かであろう¹⁰。加えて、ブレグジット後の英国によるインド太平洋地域への関与は欧州諸国との協調を示すためのコミットメントという側面も指摘できる。そして「インド太平洋への傾斜」は単なる謳い文句にとどまることなく、英国は具体的なコミットメントを示した。それが空母打撃群 (Carrier Strike Group, CSG) のインド太平洋地域への展開である。

2021年4月、英国は空母「クイーン・エリザベス」を中心とするCSG21を編成し、インド太平洋へ派遣・展開することを発表した。2021年5月22日に英ポーツマス港を出港したCSG21は各地で関係諸国との共同訓練に参加するとともに、その地中海での展開時にはイスラーム国への空爆作戦で「クイーン・エリザベス」初の実戦任務を遂行した¹¹。CSG21は米国やオランダとの合同編成であったという点が英国のインド太平洋地域に対する姿勢を示すものであった¹²。さらには哨戒艦2隻のインド太平洋への長期展開、そして英米豪3カ国の新たな安全保障の枠組みであるAUKUSの創設など、英国はインド太平洋への具体的なコミットメントを続々と示している。

3. 「グローバル・ブリテン」にとっての中東

ひるがえって、英国の中東政策はどうだろうか。統合レビューにおいて列挙された項目の中には中東地域も当然含まれてはいるが、その具体的なビジョンは必ずしも明らかではない。イラクやアフガニスタンについては今後のコミットメントの継続が述べられるにとどまり、トルコについては他の「ヨーロッパのパートナー」の並びの中でその名が挙げられたのみであり、その位置付けの苦心が窺える¹³。一方で、少なくとも湾岸地域については「インド太平洋への傾斜」との関わりから今後の展望を窺うことができるだろう。

英国の近現代史に鑑みるに、その中東への関与はインド・南アジアへのそれと表裏一体のものであった。大英帝国の要であるインドへのルートに位置した東地中海・湾岸地域の安定に英国は長らく腐心してきた。イランやアフガニスタンをめぐる問題は、なによりも英領インド統治に関わる文脈のなかで英国の前に立ち現れてきたのである。第一次世界大戦の際に対オスマン帝国戦線の主戦力としてインド軍はメソポタミア地域で最前線に立ち、中東地域をめぐる戦後処理の過程では英本国と中東現地の出先機関に加え、インド省・インド政庁が重要な役割を果たした¹⁴。そもそも、中東（Middle East）という地域概念そのものが英国のインド政策との密接な関わりの中で形作られてきたものでもある¹⁵。同様に、英国が中東への関与を行っていく上でインド洋におけるプレゼンスは不可欠なものであり続けている。

英国は1968年の「スエズ以東」撤退以降も限定的ながら中東やインド洋などへの関与を継続してきた。1980年のイラン・イラク戦争勃発に際して、マーガレット・サッチャー（Margaret Thatcher）政権は艦艇を派遣し、アーミラ哨戒作戦を展開した。イギリスの艦艇派遣を米国のロナルド・レーガン（Ronald Reagan）政権は高く評価したものの、湾岸諸国の反発に配慮し、アーミラ哨戒作戦はケニアのモンバサを拠点としたペルシャ湾外での活動にとどまることとなった¹⁶。以降、アーミラ哨戒作戦は編成を変化させながらも湾岸戦争やイラク戦争にも用いられ、ペルシャ湾岸やインド洋の安定のためのキピオン作戦として継続している。さらに、英国は2010年代以降になると湾岸諸国との経済・防衛協力関係の構築を積極的に推進してきた。2018年4月5日にはバーレーンのミナ・サルマン港に常設の英海軍支援基地を開設するなど、湾岸地域への関与を深めている¹⁷。「グローバル・ブリテン」にとって湾岸地域や東アフリカは「インド太平洋への傾斜」のための拠点として、引き続きその重要性を増していくことが予想される。

2021年8月の米軍撤退とターリバーン政権復権の影響はどうだろうか。米国との「温度差」について一時的に取り沙汰されたものの、上記の統合レビューでの言及を踏まえるに、英国に自律的・主体的に関与しうる余地がどれほどあったのかは疑問ではある。この件を受けてもなお、ブレグジット後の英国にとって「グローバルなパートナー」としての米国の存在は揺るぐことはないだろう。しかし、その米国と必ずしも利害を共有できない事態

に直面した際はどうするのか。英国は中東における利害を共有し、望ましい行動を共にする「リージョナルなパートナー」の必要性について真剣に考えていく必要があるかもしれない。

いずれにせよ、湾岸地域への関与を継続していくなかで、英国自身の信頼性を担保するためにも、より明確にその自律的なコミットメントを示すことが求められることにはなるだろう。

おわりに——残された課題としてのチャゴス諸島

最後に、改めてインド太平洋という観点から英国の今後の課題を考えたい。

第二次世界大戦後、英国と米国との「覇権交代」が行われていくなかで、インド洋においても重要な決定がなされた。チャゴス諸島（Chagos Archipelago）をめぐる決定である¹⁸。インド洋に浮かぶ島々であるチャゴス諸島は1814年から英領モーリシャスの一部として、英国の統治下におかれた。モーリシャスは1968年にコモンウェルスとして独立するも、チャゴス諸島はその3年前の1965年にモーリシャスから分離され、今もなお英領インド洋地域（British Indian Ocean Territory）として英国の海外領土の一部となっている。

英国のこの決定の背景にはチャゴス諸島最大の島であるディエゴガルシア島を米軍の基地使用のために米国へ貸与するという目的が存在した。1960年代、英国で「スエズ以東」からの撤退が議論される一方、米国では冷戦の舞台として重要性を増しつつあった当該地域への足がかりとしてインド洋上の英国領島嶼を借り受け、そこに軍事施設を作るという計画が浮上した。そのような思惑の下、1963年から英米間での交渉が始まり、1966年に英領インド洋地域協定が締結された。この英米間の交渉に基づき、ディエゴガルシアを含むチャゴス諸島がモーリシャスから分離されることになったのである。既に将来の独立が予想されたモーリシャスからチャゴス諸島を分離することで、英米間での貸与を自由にすることを企図した措置であった。このように開設されたディエゴガルシア島の米軍基地は冷戦期、湾岸戦争、アフガニスタン紛争やイラク戦争など、米軍の中東における軍事作戦遂行のための要衝として機能し続けている。1966年に始まったその租借措置は2016年に30年の自動延長が成立した。

この一連の過程において、チャゴス諸島の住民らはモーリシャスなどへの移住を余儀なくされ、移住先での厳しい生活を強いられることとなった。モーリシャスはチャゴス諸島の返還を求めており、島民らも英国政府を相手取って島への帰還と補償を求めて提訴している。長く続いている係争において、英国政府も強制移住の非を認め、補償の支払いと島民らへの英本土の市民権を付与するなどの対応を行っているものの、統治の終了と島民の帰還については果たされていない¹⁹。

英国のチャゴス諸島をめぐる問題については国際社会から厳しい目が向けられつつある。

2019年2月、国際司法裁判所はチャゴス諸島のモーリシャスからの分離は違法であるとして、英国にその統治を速やかに終了するように勧告を行った²⁰。同年5月には国連総会にて英国に対する6カ月以内の統治停止を求める決議案が採択されたが、英国は応じなかった²¹。2021年1月28日には国際海洋法裁判所によってチャゴス諸島に英国の主権を認めることができないという裁定が下されている²²。また2021年8月に万国郵便連合が、チャゴス諸島より発送される国際郵便に対して英領インド洋地域発行の郵便切手を使用することを認めず、モーリシャス発行の切手のみ認可するという決定を下した²³。

モーリシャスはチャゴス諸島の返還後、改めてディエゴガルシア島のアメリカへの貸与の意志があることを表明している。英米にとってディエゴガルシア島の基地の存在はその中東政策を遂行していく上で欠かすことのできないものであり、インド太平洋地域の比重が増す昨今ではその重要性は揺るぎないものとなっている。ルールに基づく国際秩序のなかで英国がリーダーシップを発揮していく上で、チャゴス諸島の扱いについては慎重かつ誠実な対応が求められるだろう。

— 注 —

- 1 GOV. UK, “Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” March 16, 2021 <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf>, accessed on January 12, 2022.
- 2 GOV. UK, “Defence in a Competitive Age,” March 22, 2021 <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974661/CP411_-Defence_Command_Plan.pdf>, accessed on January 12, 2022.
- 3 “Britain after Brexit. A Vision of a Global Britain. May’s conference speech: full text,” October 2, 2016 <<https://www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html>>, accessed on January 10, 2022.
- 4 Hew Strachan, “Global Britain in a competitive age: strategy and the Integrated Review,” *Journal of the British Academy*, vol. 9 (Jun 2021), pp.161-177.
- 5 European Commission and HR/VP contribution to the European Council, “EU-China – A strategic outlook,” March 12, 2019 <<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>>, accessed on January 21, 2022；欧州議会本会議は2021年9月16日に2019年の『EU・中国——戦略概観』を踏襲しつつ、より中国との競合を強調する新たな戦略報告書を採択した。European Parliament, “A new EU-China strategy,” September 16, 2021 <<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=725382&l=ent>>, accessed on January 21, 2022；2021年欧州議会報告書については東野篤子「EU・中国・台湾関係の新展開【中編】」日本国際問題研究所『研究レポート』（欧州研究会 FY2021-3号）2021年10月8日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/europe-fy2021-03.html>> を参照（2022年1月21日アクセス）。
- 6 フランスのインド太平洋地域へのコミットメントについては以下を参照。宮下雄一郎「海洋国家としてのフランス：『インド太平洋パワー』が抱える問題」日本国際問題研究所『研究レポート』（「欧州」研究会第10号）2021年3月23日 <<https://www.jiia.or.jp/research-report/post-71.html>>（2021年1月21日アクセス）；合六強「AUKUSの誕生とフランスのインド太平洋関与の行方」日本国際問題研究所『研究レポート』（欧州研究会 FY2021-5号）2021年11月18日 <<https://www.jiia.or.jp/column/europe->

- fy2021-05.html> (2022年1月21日アクセス)。
- 7 ドイツのインド太平洋に関するガイドラインは2020年9月に公開され、2021年2月には日本語版が公開された。駐日ドイツ連邦共和国大使館「インド太平洋ガイドライン」2021年2月2日 <<https://japan.diplo.de/blob/2438992/ecb79aa5e7659d5eaf7e4046598a318f/indo-pazifik-leitlinien-japanisch-data.pdf>> (2022年1月21日アクセス)。
 - 8 Government of Netherlands, “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia,” November 13, 2020 <<https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>>, accessed on January 21, 2022.
 - 9 European Commission and High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” September 16, 2021 <https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf>, accessed on January 21, 2022.
 - 10 この点については、鶴岡路人『EU離脱——イギリスとヨーロッパの地殻変動』（ちくま新書、2020年）225頁を参照。
 - 11 GOV. UK, “Stealth jets fight Daesh in first combat missions from HMS Queen Elizabeth,” June 22, 2021 <<https://www.gov.uk/government/news/stealth-jets-fight-daesh-in-first-combat-missions-from-hms-queen-elizabeth>>, accessed on December 23, 2021.
 - 12 鶴岡路人「英空母打撃群のインド太平洋展開：その成果と今後」nippon.com, 2021年10月26日 <<https://www.nippon.com/ja/in-depth/d00767>> (2021年12月23日アクセス)。
 - 13 “Global Britain in a competitive age,” p.61.
 - 14 赤川尚平「イギリスにおけるイスラーム認識とオスマン帝国：パン・イスラーム主義への対応としての『アラブ人カリフ論』」『法学政治学論究』120号（2019年3月）、159-180頁。
 - 15 Ignatius Valentine Chirol, *The Middle Eastern Question or Some Political Problems of Indian Defence* (London: J. Murray, 1903).
 - 16 篠崎正郎『引き留められた帝国——戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、1968～82年』（吉田書店、2019年）、172-175頁。
 - 17 GOV. UK, “New Royal Navy operations hub opens in Gulf,” April 5, 2018 <<https://www.gov.uk/government/news/new-royal-navy-operations-hub-opens-in-gulf>>, accessed on December 23, 2021.
 - 18 チャゴス諸島をめぐる英米関係については以下を参照。木畑洋一「覇権交代の陰で——ディエゴガルシアと英米関係」木畑洋一・後藤春美編『帝国の長い影——20世紀国際秩序の変容』（ミネルヴァ書房、2010年）、249-269頁；Yoichi Kibata, “Towards ‘a new Okinawa’ in the Indian Ocean: Diego Garcia and Anglo-American relations in the 1960s,” in: Antony Best, ed., *Britain’s Retreat from Empire in East Asia, 1905-1980* (Abingdon, Oxon: Routledge, 2017), pp.190-203.
 - 19 英国とチャゴス諸島住民らの関係については以下を参照。Laura Jeffery, *Chagos Islanders in Mauritius and the UK: forced displacement and onward migration* (Manchester: Manchester University Press, 2011).
 - 20 International Court of Justice, “Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965,” <<https://www.icj-cij.org/en/case/169>>, accessed on January 29, 2022.
 - 21 United Nations, “General Assembly Welcomes International Court of Justice Opinion on Chagos Archipelago, Adopts Text Calling for Mauritius’ Complete Decolonization,” May 22, 2019 <<https://www.un.org/press/en/2019/ga12146.doc.htm>>, accessed on January 29, 2022.
 - 22 International Tribunal for the Law of the Sea, “ITLOS/Press 313: Special Chamber finds that it has jurisdiction to adjudicate upon the dispute concerning the delimitation of the maritime boundary and that Mauritius’ claim in this regard is admissible,” January 28, 2021 <https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_313_EN.pdf>, accessed on January 29, 2022.
 - 23 Universal Postal Union, “Press release: UPU adopts UN resolution on Chagos Archipelago,” August 27, 2021 <<https://www.upu.int/en/Press-Release/2021/Press-release-UPU-adopts-UN-resolution-on-Chagos-Archipelago>>, accessed on January 29, 2022.

第2部

中国と中東・アフリカ

第8章 「中国の特色ある大国外交」と中東

八塚 正晃

はじめに

中東地域において中国のプレゼンスが顕著に高まっていることについて異論はないであろう。それは経済に留まらず、政治・軍事の領域を含めて幅広く看取される。中国はアラブ連盟と2022年には中国・アラブサミットをサウジアラビアで開催することに合意しており、今後もさらなる関係の発展が見込まれている¹。2021年にはアフガニスタンから米軍が撤退したことで、中国が中東地域の秩序にいかに関与していくのかがより一層注目されている。それでは中国は今後もこの地域に関与を深め、米国に代わって秩序形成を担っていくのだろうか。

中国はこれまで中東地域に対して、経済関係を中心に関係を発展させる一方、地域の複雑な政治・安全保障問題に対しては慎重な姿勢を崩さず中立性を維持してきた²。だが、習近平は「中国の特色ある大国外交」という理念の下で、中東地域の安全保障問題に対しても中国が建設的な役割を果たすことを掲げている。こうした理念は、これまでの中国の中東地域への外交姿勢に対していかなる影響があるのだろうか。

本稿では、かかる問題意識を念頭に、中国の中東関与の構図を確認したうえで、習近平政権が掲げる「中国の特色ある大国外交」がその構図にいかに関与するのかを、2021年の中国の中東外交を振り返りつつ検討したい。

1. 中国による中東関与の振幅

中国の中東関与が積極化するかについては中国内外の研究者でも見解が分かれる³。その議論をごく簡単に2つに分けるとすれば、一方では、中東情勢の混乱に巻き込まれるリスクを警戒し、これまで中東地域で維持していた政治的な中立性を守ったうえで中国が有する経済利益の擁護に徹すべき（だろう）とする慎重関与論が存在する。もう一方においては、中国が中東地域に有する利益を守るために、関与を深め、大国の責任において中東地域のガバナンスに主体的に参加していくべき（だろう）とする積極関与論がある。

前者の慎重関与論の主張を支える理念的根拠には、中国が掲げてきた「平和共存5原則」（①領土・主権尊重、②相互不可侵、③内政不干涉、④平等互惠、⑤平和共存）がある。とりわけ領土・主権尊重や内政不干涉の原則は、宗派対立や民族問題で国家対立や体制の危機を抱える中東地域への積極的な関与を躊躇わせる。中国の見方によれば、2011年に起きた「アラブの春」の混乱は、西側諸国の介入主義によって引き起こされたものであり、中国はこうした西側諸国のようなやり方でこの地域に干渉すべきでない、ということになる。

他方で、中国は中東地域諸国との間において、互いの内政には干渉せず、核心的利益に絡む国家統合や発展の問題についてお互いに支持を認め合う「緩やかな相互支持」を前提とするパートナーシップ関係の中で可能な分野で協力を拡大させ、「一带一路」構想と同地域の経済発展構想の連結を図ることで win-win の共同発展の道を開拓することを目指すのである。つまり、中東における複雑な政治的な問題への関与を避け、経済的な利益を拡大させることを重視している。

後者の積極関与論の主張を後押しする要素には、大国としての自信の表れだけでなく、既存の国際秩序を維持しようとする先進諸国と対立を深める中で、中東地域において「核心的利益」をめぐる論点で中国への支持を獲得する必要があるという事情もある。チベット、ウイグル、香港、台湾などの、中国が「内政」とする問題がこれに当たる。中国指導者は、中東諸国の指導者との会談の度に、こうした問題について中国への支持を発言させている。中国は「緩やかな相互支持」を維持する一方で、中東諸国が先進諸国の中国批判に加わらないようにする程度には関係強化も必要となる。とりわけ、米中対立が長期化し、西欧諸国から中国の人権批判や強権体制に対する批判的言説が提起される中で、中国の議論や言説を中東地域の諸国に支持させる影響力である「話語権 (discourse power)」を持つ必要があるとの声が中国で提起されている⁴。そのためには、経済関係を強化するとともに、一定程度、中国が彼らの利害を采配する立場に立つ必要がある。こういった議論は、中東の地域秩序にも関係する複雑な政治・安全保障問題への関与も求めることになる。

2. 「海外利益」の増大と深まる中東への関与

自国の経済発展に必要な利害を中東地域に持ちつつある中国にとって、中東地域の混乱はもはや他人事ではない。例えば、中国は国内で消費する石油の約7割を輸入に頼り、その約半分を中東地域に依存している⁵。天然ガス輸入の対外依存も44%に達しており、中東地域からの石油・天然ガス輸入の割合が高いため、中東地域の安全保障情勢がこれらの価格や供給に大きな影響を与えうる⁶。

また、この石油関連事業やインフラ事業、各種経済活動のために中東地域でビジネスに従事する中国企業・華僑は、中国が経済大国として台頭した20年で急激に増加し、既に中国の「海外利益」の一部をなしている。2011年のリビア内戦や2015年のイエメン内戦はこうした中東における中国の海外利益が危機に晒された事件であった。中国指導部は人民解放軍を緊急展開させて大規模な華僑の護送作戦を実施したが、これは中東地域の混乱が自国の利害に及ぼす影響の重大さを中国指導部に痛感させる警鐘となった。海外利益の安全保障のためには、当該地域諸国との政治・経済関係のみならず、利益を侵される状況の発生を防止するとともに、仮に利益が侵された場合に対処するために同地域において恒常的な軍事プレゼンスを維持することが重要となる。

さらに、中東地域の秩序不安定化と中国の国内治安が一部で連動する状況が生起していることも中国が中東地域へ軍事的関与を増大する要因となっている。2009年に新疆ウイグル自治区を中心に起きたウイグル民族と漢族の暴力を伴う衝突事件（ウイグル騒乱）以降、ウイグル民族による治安当局に対する抗議や暴動事件が頻発するようになった。中国政府は治安当局によるウイグル民族に対する取り締まりを厳格化し、これにはイスラム教上の慣習も含めた規制の強化や再教育施設への強制入所が含まれる。こうした措置による人権状況の悪化や弾圧を受け、ウイグル民族の中には、同民族が住むカザフスタン、キルギスタン、ウズベキスタン等の中央アジア諸国や同じテュルク系民族のトルコへ亡命をする者が現れた。また、海外へ逃亡する者の中でも、中国当局の取り締まりや漢民族による支配構造に強い反感を持つ者の一部が、「アラブの春」を機に勢力を伸長した「イスラム国 (IS)」の思想に共感したり、戦闘員として加わって訓練を受けたりする事例もみられる。中国政府は、2013年以降に中国内外で発生するテロ事件においてもISと何らかの形で関連したウイグル民族の関与を疑っている。

かくして、中国は、自国の「海外利益」を守るために、経済分野に留まらず、政治・軍事の側面でも関与を広める必要性も認識しつつある。「一帯一路」構想に紐づける形で中東諸国との治安協力を進めている他、2017年にジブチに中国人民解放軍の保障基地を開設した。また、2008年末から続けている中国海軍のアデン湾・ソマリア海域のシーレーン護衛航行も、その活動の幅を広げている。最近では、同海域で展開する中国海軍がエジプトやイランなどの地域大国と軍事交流や共同軍事演習を実施している。また、治安協力についても、上海協力機構（SCO）の枠組みを活用しつつ中東諸国への治安維持能力構築支援、国境管理の強化などを実施している。

中国の中東外交専門家である孫徳剛は、冷戦後の中国は中東地域のガバナンスに参画する様態について、選択的でバラつきが存在すると指摘する。この中国の選択を説明する変数として、①利害の関連性、②自国の影響力の要素、③国際的な期待値、④問題解決の難易度の4つの要素を挙げ、これらによって投入する外交資源の大小も異なっていると指摘する⁷。たしかに、政治的なリスクが伴わない経済分野において中国の影響力が強く、紛争に巻き込まれる政治、軍事において慎重姿勢を取る中国の選択的な外交姿勢を理解するうえで、こうした説明は有用である。

以上を踏まえると、自身の経済的な海外利益を守るために必要なだけの政治・軍事面の関与を行う、というのが現在の中国の中東関与の様態と理解できよう。他方で、仮に中国が自国の利益を擁護する目的のみで中東関与を捉えているとすれば、政治・安全保障への関与はあくまで経済利益の保護に従属する程度にしか深まらず、中国が中東の秩序形成にまで積極的に深入りするとは考えられない。しかし、次にみるように、習近平政権以降掲げている「中国の特色ある大国外交」の論理を検討すると、(少なくとも理念的には)従来

よりも踏み込んだ中東関与を模索する可能性があるように見える。

3. 「中国の特色ある大国外交」の中東外交への示唆

習近平党総書記は、2014年11月の中央外事工作会議において「中国の特色ある大国外交」を実践することを明確に求めた⁸。こうした指示の背景には、現在が100年経験していなかった国際秩序の変動期であるという習近平政権の時代認識が関係している。習近平政権は「世界はまさに大きな発展、変革、調整の時期」にあり、さらに「コロナ禍が100年に一度の変革のプロセスを加速させている」との国際秩序に対する認識を示している⁹。中国共産党指導部は、国際秩序において最も重要なのはパワーであり、現存の国際秩序は米国の覇権によって成立しているとの認識を持っている¹⁰。だが、米国覇権の衰退と中国の台頭によって「国際的なパワーバランスが大きく調整されている」ことにより国際秩序は大きく変化している¹¹。こうした変革によって、より広く中国を含む新興国と発展途上国の「東」と先進諸国の「西」の間でのパワーバランスが変化しているとも言われる。中国の幹部用教材によれば、こうした「東昇西降」の傾向が、中国に対して①平和、②発展、③改革の3つのチャンスをもたらすという¹²。

こうした国際秩序の変動期において、習近平指導部は「中国の特色ある大国外交」を実践することで国際的な責任を果たすことを求めている。例えば、党中央宣伝部と外交部が編纂した中国の大国外交に関する書籍によれば、①平和で安定した国際環境、②親睦友好的な周辺環境、③開放包括的な協力環境、④安定的で秩序ある安全保障環境、⑤客観的で友好的な世論環境の5つの国際環境を構築することを提起する。この5つの中でも、①および④については、「国際社会・地域において火種となる問題の平和的解決を推進する」こと、そして「安全問題が解決できなければ、人類の平和と発展の崇高な事業が順調に進まなくなる」と言及し、グローバルな安全保障問題について積極的な姿勢がうかがえる¹³。習近平も「世界のために、より多くの中国の知恵、中国のアイデア、中国の力で貢献し、長く続く平和の構築を進める」ことを求めている¹⁴。

従来の中国の中東政策の特徴が、中東地域の情勢が不安定になりうる政治問題に対しては慎重で「八方美人」的な関与であったことを考えると、「中国の特色ある大国外交」を実践することは、地域の安全保障問題にも中国が建設的に関与することを示唆する。

前記したように中国国内には積極的な関与を求める議論は存在する。例えば、上海外国語大学中東研究所所長の劉中民は、平和共存5原則で掲げられる内政不干涉原則について、「創造的に運用する」ことを提案する¹⁵。つまり、中国は中東問題において「中国の知恵」で貢献し、「中国の提案」や「中国のプラットフォーム」を提供することで中東において和平協議を推進し、地域の和解と和平の作用を増進させるのである。「内政不干涉原則を引き続き尊重しつつも、内政不干涉と建設的介入の関係を上手く処理する」べきだという¹⁶。

こうした国内での中東への積極関与を求める声は、習近平政権が掲げる大国外交という理念を受けて、海外利益の擁護を超えた政治的文脈で中東への関与を深める方向へ作用するものである。

4. 中東地域における大国外交の実践

王毅外交部長は2021年の中国外交を振り返った講話の中で、「我々は国際秩序の火種となる問題に対して積極的な役割を發揮し、積極的に調整を行った」ことを挙げ、その中で、アフガニスタン問題、シリア問題、パレスチナ問題についての中国の貢献を掲げ、「中東の安定維持と平和促進にポジティブに貢献した」と言及した¹⁷。王毅外交部長が2020年に行った総括が中国・アラブ連盟第9回閣僚級会合の開催に触れる程度であったことと比較すると、2021年の総括は、中国の特色ある大国外交の理念を意識して、これまで慎重姿勢を取っていた中東の政治問題にも踏み込んだ講話と評価できる¹⁸。

2020年末から2021年を振り返ってみると中東において中国政府は積極的に関与する姿勢を示していた。とりわけ、コロナ禍に見舞われた中東地域に対する民生支援、いわゆる「ワクチン外交」については、こうした積極姿勢が見られた。コロナワクチン接種が比較的早く進むアラブ首長国連邦（UAE）とは中国の製薬会社「シノファーム」が開発したワクチンを製造する合弁会社を設立し、UAE内でのワクチン製造を進めることに合意した¹⁹。これは、中国メディアによれば、中国の製造するワクチンの初の海外生産であり、「中東のワクチンセンター」にもなると言われる²⁰。この他にも2020年12月にはエジプトでの現地生産のための合意をし、2021年7月には100万本の生産達成を祝福する式典をオンラインで開催した²¹。また、中国政府は2021年7月、パレスチナのガザ地区に対して、エジプトのワクチン現地生産拠点から50万のワクチンを供給することにエジプト政府との間で合意した²²。中国は、国内ではコロナ蔓延の防止に成功したことで自身のガバナンス能力に自信を深めている一方で、それとは対照的に初期にコロナを拡散してしまったことで悪化した中国の対外的なイメージを改善させる必要がある。このための方法のひとつが、ワクチン外交であり、中国が大国として果たし得る役割であるとも考えている。

また、2020年11月には中国と湾岸協力理事会（GCC）諸国との間で外相級テレビ会合を実施して2016年のGCC諸国内のカタル断交をめぐる対立から暗礁に乗り上げていた自由貿易協定についての協議の推進を確認した²³。王毅外交部長は2021年3月にもサウジアラビアでGCC事務局長と会談を実施、自由貿易協定の早期合意を確認しつつ、デジタル経済・先端技術協力などの推進について確認した²⁴。このような反発を招きにくい経済・民生分野においては、中国はプレゼンスを今後も増大させていくことは間違いなさだろう。

安全保障問題についても中国政府は積極的な発言や行動をしていた。2021年3月下旬には、王毅外交部長がサウジ、トルコ、イラン、UAE、バーレーン、オマーンの6か国を訪

問し²⁵、この訪問中に受けたプレスインタビューで、①相互尊重の提唱、②公平正義の堅持、③核不拡散の実現、④集団安全保障の共同構築、⑤発展協力の加速を旨とする「中東の安全と安定を実現する5つのイニシアティブ」を披露した²⁶。この中では、シリア、イエメン、リビアなどの諸問題で「建設的な役割」を果たすことに言及するとともに、米国による対イラン制裁への批判をしつつイラン核合意の早期再開や中国主催の中東の安全保障問題を議論する会議の開催などを提起した。

さらに、王毅外交部長は上記イニシアティブの中でパレスチナ問題について踏み込んだ発言をしている。すなわち、2021年5月に輪番制の安保理議長国に就任することを念頭に、「中国は、安保理によるパレスチナ問題の包括的な再検討を推進し、2国家解決策を再確認」し、「今後もパレスチナとイスラエルの平和構築者を中国に招いて対話を行うとともに、パレスチナとイスラエルの交渉担当者が中国で直接交渉することを歓迎する」と語った²⁷。こうした発言は、中東の火種となる問題に対して「中国のアイデア」や「中国のプラットフォーム」を提供するとの「中国の特色ある大国外交」を実践しようとする姿勢を示したと評価できよう。

ところが、こうした複雑な問題で中国が大国外交を実践することは簡単でないことも同時に明らかとなった。2021年5月上旬にイスラエル・パレスチナ間でガザ地区における戦闘が激化した結果、中国は安全保障理事会輪番議長国として前記したイニシアティブの実践を迫られたのである。中国は戦闘激化を受け、安保理緊急会合を5回にわたり開催して停戦を促す声明を発出することに奔走した。だが、米国の反対を前に安保理で声明を出すことはできなかった²⁸。また、ガザ地区の戦闘については5月21日にエジプトの仲介で停戦が実現したものの、中国が実質的に停戦において指導力を発揮することはできず、5月22日に独自の議長国プレスコミュニケを発表するに留まった²⁹。その後、王毅外交部長は7月にもエジプトを訪問し、同国大統領や外相と会談し、従来の2国家解決策のための具体案として、パレスチナ自治政府の財政・安全保障領域における権力の強化などを含む3項目の具体的な提案を示した³⁰。中東地域の火種となる問題に対しては、「中国のアイデア」を提起しつつ、エジプトなどの地域大国との協力を得ながら、関与を徐々に深めていくと見られる。

おわりに

中国は経済大国として台頭する中で、他地域と同様に中東地域へも関与を拡大させてきた。近年では中東地域に広がる中国の「海外利益」の保護のために、軍事的な関与も漸進的に増大させつつある。それでも中東地域の複雑な政治問題に対しては、「平和共存5原則」の下で慎重姿勢と中立性を保っており、これまでの「緩やかな相互支持」関係を維持してきた。

だが、本稿で見たように、習近平政権が「中国の特色ある大国外交」を掲げるなかで、中東地域においても、機微な政治問題への関わりを深める傾向にあるといえる。また、中東における中国の利益を擁護するためには、中東地域の安定化が不可欠であり、そのために持続的な平和に貢献することは大国の責務として正当化されうる。しかし、中国指導部が求める大国外交の実践が、中東情勢を根底の部分で規定する政治・安全保障の諸問題に対して「中国のアイデア」や「中国のプラットフォーム」を提案し、積極的に秩序形成を担っていくものであるとするなら、その実践は容易なことではないだろう。

その場合に問題になるのは、いかに米国と政治協力を進めることができるか、という点であろう。米中両国は、中東地域の秩序の安定、治安能力の強化、テロ対策支援などでは協力を進める余地があるとの見方もあれば、中国の中東地域における関与は、米国のプレゼンスを所与とする既存の中東秩序と共存可能との楽観的な見方もある³¹。他方で、米中の間では、あるべき中東秩序をめぐる認識のギャップが存在するのも事実であろう。また、中国が大国外交と称して中東地域の複雑な国際関係で指導力を発揮しようとするれば、同地域における中国の影響力の増大を嫌う米国からの大きな反発を招く局面も増えていくだろう。本稿で見たパレスチナ問題の事例は、それを暗示していよう。

当然ながら、中国がこうした複雑な政治問題で仲介役を引き受け、国際的な指導力を発揮していく可能性は否定できない。しかし、中東諸国の利害が複雑に交錯する問題で指導力を発揮すること自体が、中国がこれまで中東で維持してきた中立性が問われることも意味するし、相応の政治的コストを費やす必要にも迫られるだろう。王毅外交部長は2021年3月に「中東の安全と安定を実現する5つのイニシアティブ」を示した講話の中で、「中東が混沌から統治へと向かうための根本的な出口は、大国の地政学的な対立から脱却し、自立と自律の精神で中東の特性を生かした発展の道を探ることにある」と述べた³²。中国が中東地域の自立と自律を訴える中で、自身が大国外交の名の下で中東の地域紛争への関与を深めることは、まさにこれまで大国が繰り返した介入へ転化しうる行為ともいえよう。また、中国外交における優先順位に照らして、中国の国家統合や領土問題に関係する核心的利益に費やす政治資源を割いてまで、中東地域で指導力を発揮しようとするだろうか。

以上の論点の検証は、今後の中国の中東外交を観察していくことによる他ないだろう。少なくとも指摘できるのは、中国が中東地域で今後も経済的な存在感を高めていくことは確実であろうが、中東地域秩序を形成する大国外交を実践することは容易ではないだろうということである。

— 注 —

- 1 「中華人民共和国外交部同阿羅伯國家聯盟秘書處共同聲明」中国外交部、2021年7月19日、https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202107/t20210719_9180844.shtml。本稿のURL表記の最終アクセスはすべて2022年1月5日。
- 2 これまでの中国の中東政策の特徴の整理については、八塚正晃「中国の中東政策——「一帯一路」構想における関与の様態」『中東研究』（2017年度 Vol. III）、67-82頁を参照されたい。
- 3 八塚正晃「中東地域への中国の軍事的関与」『中東研究』（2019年度 Vol. III）、20-33頁。
- 4 劉勝湘・高瀚「中東劇変背景下中国中東大国外交論析」『西亜非洲』2020年第5期。
- 5 「2019年我国原油对外依存度70.8%」中国石油新闻中心、2020年3月31日、<http://news.cnpc.com.cn/system/2020/03/31/001769303.shtml>。
- 6 全国幹部培訓教材編審指導委員會組織編写『全面推進中国特色大国外交』（人民出版社、2019年）、13頁。
- 7 孫德剛主編『冷戦後中国参与中東地区治理的理論与案例研究』（社会科学文献出版社、2018年）、74頁。
- 8 「習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話」新華網、2014年11月28日、http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。
- 9 「習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中国特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告」中華人民共和國人民政府HP、2017年10月27日、http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm、および「王毅國務委員兼外長就2020年國際形勢和外交工作」中華人民共和国外交部HP、2021年1月2日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1844078.shtml>。
- 10 山口信治「中国の國際秩序認識の基礎と変化」『防衛研究所紀要』第18巻第2号2016年2月、45-63頁。
- 11 「中共十九屆五中全會在京舉行：中央政治局主持會議 中央委員會總書記習近平作重要講話」人民網、2020年10月30日、<http://politics.people.com.cn/n1/2020/1030/c1001-31911623.html>。
- 12 全国幹部培訓教材編審指導委員會組織編写『全面推進中国特色大国外交』（人民出版社、2019年）、7頁。
- 13 中共中央宣傳部・中華人民共和国外交部『習近平外交思想學習綱要』（人民出版社、2021年）、43頁。
- 14 中共中央黨史和文獻研究院編『習近平關於中国特色大国外交論述摘編』（中央文獻出版社、2020年）、22頁。
- 15 劉中民「在中東推進“一帯一路”建設的政治和安全風險及應對」劉中民・孫德剛主編『中東地区發展報告（2017-2018）』（世界知識出版社、2018年）、13頁。
- 16 中共中央黨史和文獻研究院編『習近平關於中国特色大国外交論述摘編』、22頁。
- 17 王毅「2021年中国外交：秉持天下胸懷、踐行為國為民」中国外交部、2021年12月20日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202112/t20211220_10471837.shtml。
- 18 「百年變局与世紀疫情下的中国外交：為國家担当對世界負責——在2020年國際形勢与中国外交研討會上的演講」、中国外交部HP、2020年12月12日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyjh_673099/202012/t20201212_7478649.shtml。
- 19 「中国阿聯合作 打造中東疫苗生產中心」中央通訊社、2021年3月29日、<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103290141.aspx>。
- 20 「借力中国、阿聯酋打造“中東疫苗中心”」環球時報、2021年1月27日、<https://world.huanqiu.com/article/41gMCbEqWMy>。
- 21 「王毅与埃及外長舒克里共同出席中埃新冠疫苗合作生產項目實現100万劑量產儀式」中国外交部、2021年7月19日、https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_677342/xgxw_677348/202107/t20210719_9181940.shtml。
- 22 「中埃決定向加沙地帶巴勒斯坦民衆援助疫苗」中国外交部HP、2021年7月19日、https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676332/xgxw_676338/202107/t20210719_9181059.shtml。
- 23 「王毅出席中国—海合會部長級視頻會議」中華人民共和國HP、2020年11月9日、https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/202011/t20201109_7588419.shtml。
- 24 「王毅會見海合會秘書長納伊夫」中国外交部、2021年3月25日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/202103/t20210325_9137055.shtml。
- 25 「王毅國務委員兼外長在結束訪問中東六國後接受媒体採訪」新華社、2021年3月31日、http://www.gov.cn/guowuyuan/2021-03/31/content_5596904.htm。
- 26 「王毅提出實現中東安全穩定的五點倡議」中国外交部、2021年3月26日、<https://www.fmprc.gov.cn/>

- web/wjbzhd/202103/t20210326_9137065.shtml。
- 27 中国政府が支持するイスラエル・パレスチナ間の2国家解決案（原文：両国方案、英語：Two-state solution）とは、イスラエルと将来の独立したパレスチナ国家が平和かつ安全に共存することを目指す1974年の国連総会決議の提案に基づくものである。
 - 28 「王毅就当前以衝突闡明中方立場」新華網、2021年5月16日、http://www.xinhuanet.com/world/2021-05/16/c_1127450714.htm。
 - 29 「張軍大使作為安理会輪值主席就巴以停火發表新聞談話」中華人民共和國常駐聯合國代表團、2021年5月22日、http://chnun.chinamission.org.cn/chn/zt/20210430/202105/t20210523_9127038.htm。
 - 30 「王毅提出落實“兩國方案”三點思路」中國外交部、2021年7月19日、<http://world.people.com.cn/n1/2021/0719/c1002-32161784.html>。
 - 31 孫德剛「論新時期中國的中東的柔性軍事存在」『世界經濟與政治』（2014年第8期）、4-29頁。
 - 32 王毅提出實現中東安全穩定的五點倡議」中國外交部、2021年3月26日、https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202103/t20210326_9137065.shtml。

第9章 GCC 諸国の経済開発と対中国経済関係 ——『一带一路』への参画とその展望¹

齋藤 純

はじめに

GCC 諸国（サウジアラビア、アラブ首長国連邦、カタール、クウェート、オマーン、バハレーンの6カ国）は、石油依存経済からの脱却と経済の多角化を長期的な経済開発の目標として、産業基盤の転換と海外からの投資誘致を推し進めてきた。開発当初は、欧米先進国や日本を主要な経済パートナーとして貿易関係の拡大や直接投資や技術の導入が図られてきたが、経済多角化の一定の進展と新興市場国の台頭を背景に、近年、中国との関係強化が図られつつある。2019年4月にGCC諸国が、中国の「一带一路」構想への参画を表明したことは、両地域の経済連携強化を一層促進するものになると期待されている。

本稿では、GCC諸国がこれまで中国との経済連携をどのように強めてきたかについて、労働移動と貿易取引、企業による投資活動に焦点を当てて概観を行う。第1節では、GCC諸国と中国間の経済関係の基盤となるアラブ人や中国人による交易や労働移動についての歴史的背景をまとめる。第2節では、GCC諸国の経済開発の進展と中国のエネルギー需要の拡大を背景に、GCC諸国と中国間の経済関係がどのように変容してきたかについて整理する。第3節では、中国の「一带一路」構想に対してGCC諸国が参加を表明した前後から活発化した企業部門の相互進出の特徴について述べる。最後に、GCC諸国間での対中国経済依存度の違いとGCC諸国と中国との経済関係の今後の展望について論じる。

1. GCC 諸国——中国関係の歴史的背景

(1) アラブ商人と中国商人の東西交流

アラビア半島や湾岸地域は中国との間で、有史以来、長い期間にわたって経済的な交流を深めてきた²。メッカやバグダードなどの国際都市は、5世紀から18世紀にかけて“oriental globalization”の中心地としての役割を果たしてきた（Hobson, 2004）。この地域の多くのアラブ商人は、中国と西地中海を結ぶシルクロードを行き来し、東方にはナツメヤシや香辛料、イスラームをもたらす一方で、西方にはオレンジ、バラ、シルクなどの商品の交易に奔走した。アラビア半島のベドウィンは、半島内では家畜や商業輸送のための運送手段を提供していたが、中国など海外へのキャラバンにも参加していた（Vassiliev, 1998）。また、一部のアラブ商人は、中国で「回族」として定住することを選び、中国における商業活動を支えてきた（Simpfendorfer, 2009）。

(2) GCC 諸国の労働力としての中国人

他方で、GCC 諸国のインフラ建設の作業員として多数の中国人労働者が重要な役割を担っていた。例えば、サウジアラビアの事例では、それまで外国人労働力の中心であったパレスチナ人などのアラブ人労働者は、1970年代後半に減少したのに対して、中国を含むアジア諸国からの移民や労働者の数が増加した³。中でも、韓国人、中国人、フィリピン人労働者は、非サウジアラビア系アラブ人労働者よりも規律正しく熟練しており、同時に国内で団結して政治活動などを行いにくいなど、統治者にとって国内治安上、危険性が低い労働力とみなされていた (Vassiliev, 1998)⁴。

UAE 政府は外国人の国籍別居住者数の統計を公開していないため、UAE に居住する中国国籍者の正確な人数は不明であるが、在ドバイ中国総領事館によると、現在約 30 万人の中国人が UAE に在住している⁵。様々な職種での活躍が見られるが、UAE 国内の中国系病院の看護師などの専門職や、アブダビでは比較的少数ではあるが契約労働者として建設、清掃、ビルメンテナンスなどに中国人労働者が従事しているとの報告もある (Bristol-Rhys, 2012)。2000年代の原油価格の高騰を背景とした GCC 諸国での大型開発ブームの時期には、劣悪な労働環境や賃金の未払いなどに対して、外国人労働者による抗議活動が盛んに行われたが、2009年には、中国四川省出身の建設作業員 200 人が、リヤドで不法な低賃金に抗議し、23 人がサウジ当局に逮捕された後に強制送還された事例もある (Okruhlik, 2011)。

しかしながら、GCC 諸国における中国人の労働・生活環境も近年、改善の動きがみられる。多数の中国系住民が集住するいわゆるチャイナ・タウンは、GCC 諸国では大規模なものは形成されてこなかったが、ドバイの大型商業施設「ドラゴン・マート」⁶ 近隣のチャイナ・クラスター地区には、多数の中華料理店や中華食材店が出店しておりチャイナ・タウンを形成しつつある。また、2018年には、中国とのさらなる関係強化のため、ドバイ政府系不動産開発会社 Emaar 社が、新たに Creek Harbour 地区に中東最大のチャイナ・タウンを開発すると発表した⁷。2020年9月には、UAE で初めての中国人学校 (ドバイの Mirdif 地区) が開校するなど中国系住民の長期滞在に合わせた環境整備も進んでいる⁸。

2. GCC 諸国の経済開発との対中国経済関係強化

(1) 原油価格の変動と経済開発の必要性

GCC 諸国は、1970年代以降、流入するオイルマネーを原資に港湾や通信など大規模な経済インフラ建設を行ってきた。しかし、1979年イラン・イスラーム革命に端を発する第2次オイルショックを機に原油価格が急落したため、拡張的な財政政策の持続が困難になった。GCC 諸国政府は、経済多角化 (石油依存経済からの脱却) と自国民雇用の確保のため、国有企業の発展と民間部門の発展を最重要目標に掲げるようになった。

2000年代の原油価格が急騰した時期には、潤沢な開発資金を背景に各国で経済開発ヴィ

ジョンの発表が相次いだ。これまで通り石油依存経済からの脱却と経済の多角化を長期的な経済開発の目標としながらも、産業基盤の転換と海外からの投資誘致を押し進めてきた。サウジアラビアの“Vision 2030”（2016年発表）や UAE の“Projects of the 50”（2021年発表）などの直近の長期経済開発計画の中でも海外直接投資の重要性は強調されている（表1）。こうした開発方針を採用する GCC 諸国政府にとって、新興市場国としての中国の経済関係強化や中国の「一帯一路」構想の発表は GCC 諸国への投資誘致を推進する機会として捉えられたと考えられる。

表1 GCC 諸国における包括的経済開発ビジョン（2021年時点）

国	経済開発ビジョン	対象期間
サウジアラビア	Saudi Vision 2030	2016-30年
UAE	UAE Vision 2021	2010-21年
	Projects of the 50	2021-70年
カタール	Qatar National Vision 2030	2008-30年
クウェート	Kuwait Vision 2035	2010-35年
バハレーン	Bahrain Economic Vision 2030	2008-30年
オマーン	Oman Vision 2020	1995-2020年
	Oman Vision 2040	2019-40年

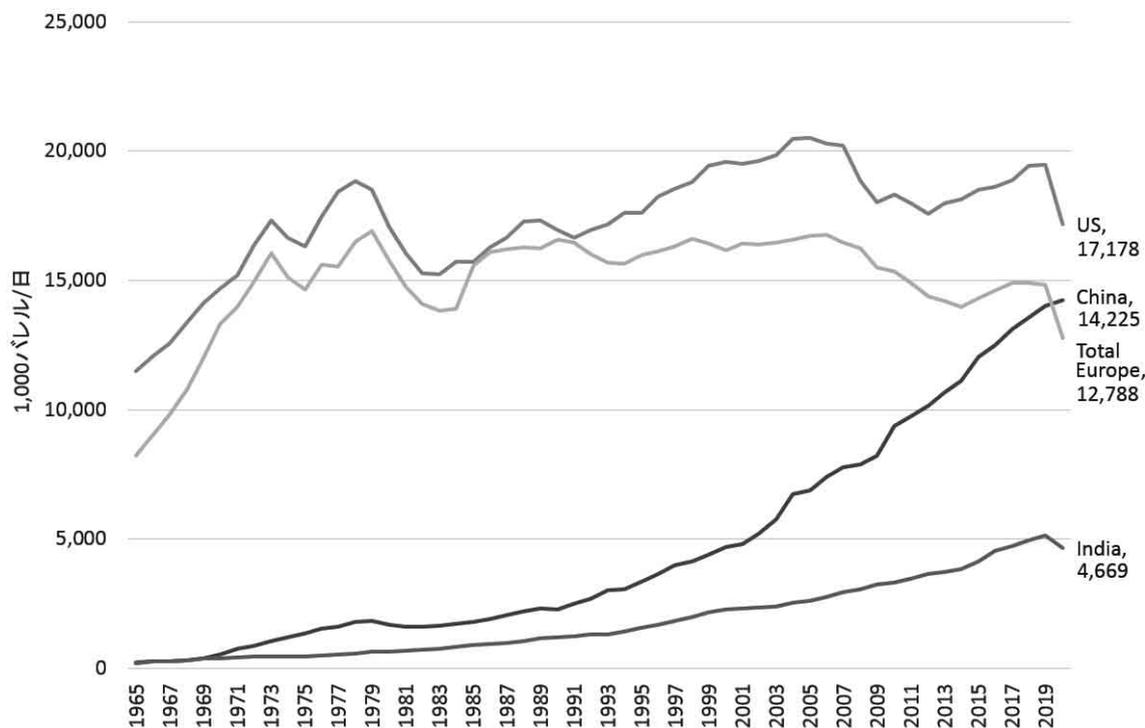
（出所）各国政府機関発表および現地報道より筆者作成。

（2）中国のエネルギー需要と GCC 諸国の供給

石油貿易に関する中国と GCC 諸国との相互依存関係は、1970年代以降高まってきた。中国の急速な経済発展と国内市場の拡大に伴って石油の消費量も増加の一途をたどってきたが（図1）、特に、1993年に中国が純石油輸入国になった時期から、GCC 諸国への依存の度合いを高めている。Ehteshami（2013）によると、日本、中国、韓国のアジア3カ国は、石油輸入の約80%を中東諸国（大部分が湾岸産油国）に頼っており、欧州の25%、米国の17%と比較しても、湾岸産油国への依存度が高い。中国は石油輸入量の約21%をサウジアラビア、11.5%をイランから輸入している。概算によると、湾岸産油国は中国の石油輸入の45%を担う。オマーンのような相対的に小規模な産油国にとっては、中国のようなアジア市場は特に重要な市場であり、1997年には、上記のアジア3カ国への石油輸出額は38億ドルで、オマーンの総輸出額76億ドルの半分近くを占めていた。直近の統計データによると、GCC 諸国の鉱物性燃料の輸出額（2020年）のうち中国が占める割合は、クウェートが25%、カタールが16%、UAEが16%、バハレーンが3%となっており、GCC 諸国の鉱物性燃料の輸出先としての中国の重要性は極めて高い⁹。

中国のエネルギー需要は今後も拡大すると予測されており、GCC 諸国の供給能力を考慮すると、中期的には、GCC 諸国と中国間の石油貿易を主軸とした経済関係は安定的である

図1 石油消費量の推移



(出所) BP Statistics より筆者作成。

とみられている (Quilliam, 2016)。こうした GCC 諸国と中国間の経済関係に大きな障害が少ない理由として、地理的に両地域が離れており、外交・軍事面で対立する問題が少ない点が指摘される (Chen, 2013)¹⁰。

また、石油資源開発や石油化学工業の分野について、GCC 諸国と中国間の連携も拡大しつつある。サウジアラビアと中国とのこの分野についての関係強化は、1999年10月に、江沢民国家主席(当時)がリヤドを訪問し、故ファハド国王と会談、両国間で石油協力協定を締結したことが契機となった (Simpfendorfer, 2009)。Simpfendorfer (2009)によれば、2004年には、中国石油化工集団 (Sinopec) など複数の企業は、サウジアラビア石油鉱物資源省との間でルブアルハリ砂漠北部の三鉱区でのガス探査・開発・生産に関する契約を締結した。2007年には、サウジアラムコはシノペック社と、福建省の泉州製油所の能力を日量8万バレルから24万バレルに拡大する契約を締結している。サウジアラビアと中国間の協力強化は、他の産業やビジネス分野での連携強化にも及んだ。2006年1月に、アブドゥラー国王はサウジ人ビジネスマン数百名を引き連れて北京を訪問し、それに応える形で胡錦濤国家主席は、2006年4月にリヤドを訪問している。サウジアラビアの投資促進機関のサウジアラビア総合投資庁 (SAGIA) は、香港に支店を開設し、サウジアラビアの投資会社 Zamil Group が、中国に鉄鋼工場を建設して現地の市場に製品を供給するという新たな動きが開始されたのもこの時期である。

しかしながら、2000年代後半以降の原油価格の高騰は、GCC 諸国と中国間の石油貿易を主軸とした経済関係の見直しを迫ることになった。原油価格の高騰は、中国をはじめとする石油輸入国に原油調達コストの高騰を招いた。これを受けて中国は、石油の調達先をサウジアラビアなどの GCC 諸国からそれ以外の地域の産油国（アンゴラやスーダン）に多様化させた。その結果、2006年2月には、産油国のアンゴラが一時的に中国最大の石油供給国となった。同時に中国は、石油の供給ルートの確保のため、「真珠の首飾り戦略（String of Pearls）」を推し進め、パキスタンのグワダル港のほか、カタルのハマド港、オマーンのドゥクム港などの開発や運営にも影響力を強めており、それまでの中国の湾岸諸国に対する「不干渉政策」からの転換と評価する向きもある（Simpfendorfer, 2009）。

(3) 非石油部門の貿易取引

GCC 諸国と中国間の貿易の近年の拡大に関して、特に寄与しているのは、非石油部門、なかでも消費財貿易の拡大である。2000年代以降の潤沢な石油収入の流入は、GCC 諸国の消費の刺激につながった¹¹。折しも、2000年前後に GCC 諸国(UAE 1996年4月、クウェートとバハレーン 1995年1月、カタル 1996年1月、オマーン 2000年11月、サウジアラビア 2005年12月)と中国(2001年12月)が WTO に加盟したことも両地域間の貿易をさらに促進することにつながった。また、2001年9月の米国同時多発テロ事件直後に、それまで湾岸諸国向け消費財を仕入れに欧米諸国を訪問していたアラブ系商人たち（イエメン、パレスチナ、シリアなど）が、中国浙江省の義烏市のマーケットに仕入れ先を転換したと指摘される（Simpfendorfer, 2009）。義烏市は、イスラーム諸国とのビジネスチャンスをさらに拡大するために、2004年に市内にモスクの建設を決定するなど、イスラーム諸国向けの消費財市場として積極的に整備を進めた。その結果、オイルブーム下にあったサウジアラビアや UAE などへの中国製消費財の輸出が活発に行われるようになった。

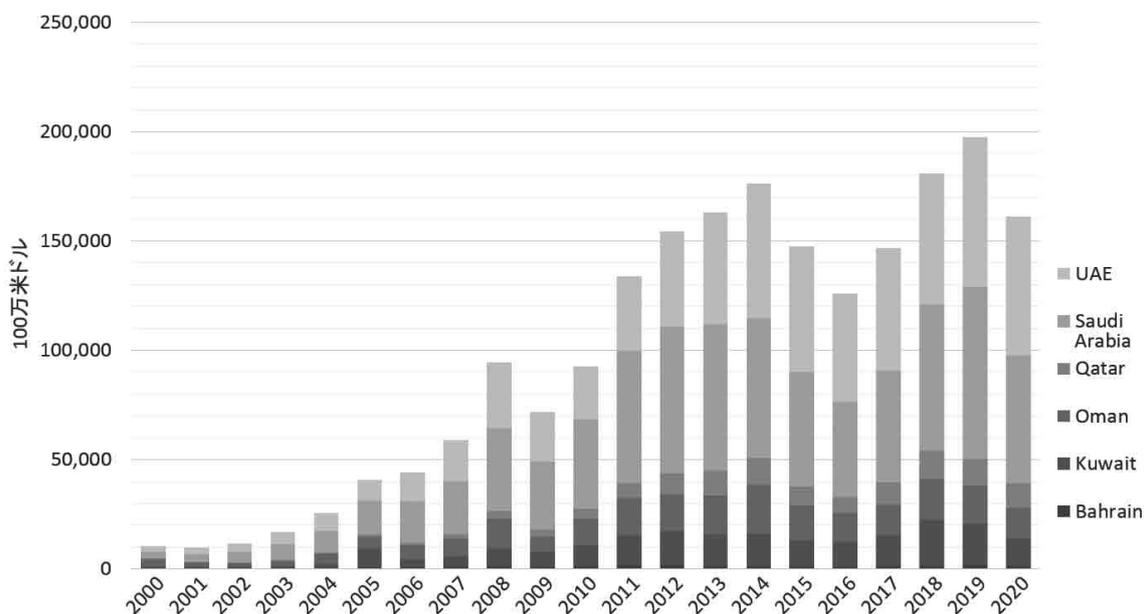
(4) GCC 諸国の対中国貿易

産油国としての石油産出量と国内市場規模から、GCC 諸国の対中国貿易は UAE とサウジアラビアが中心的なパートナーとなっている（図2）。2000年代以降、GCC 諸国全体の対中国貿易額は増加傾向にあるが、貿易規模としては UAE とサウジアラビアよりも小さいものの、オマーン、サウジアラビア、クウェートの 2010年代における対中国貿易の比率の増加が目立つ（図3）。

このことは、GCC 諸国の中でも貿易関係において中国と安定的な関係を維持しているグループと対中国依存度を高めているグループに二分化されつつあることを示している。UAE やカタル、バハレーンは、対中国貿易額は増加傾向にあるものの、商品貿易額に占める中国のシェアが最大 15%にとどまっているのに対して、サウジアラビア、クウェート、

オマーンは、急速に中国シフトに転換しつつあることが示唆される。この期間に後者のグループでは中国向け石油輸出が急増し、上述したように消費財などの中国製品が急速に流入しているものと考えられる。

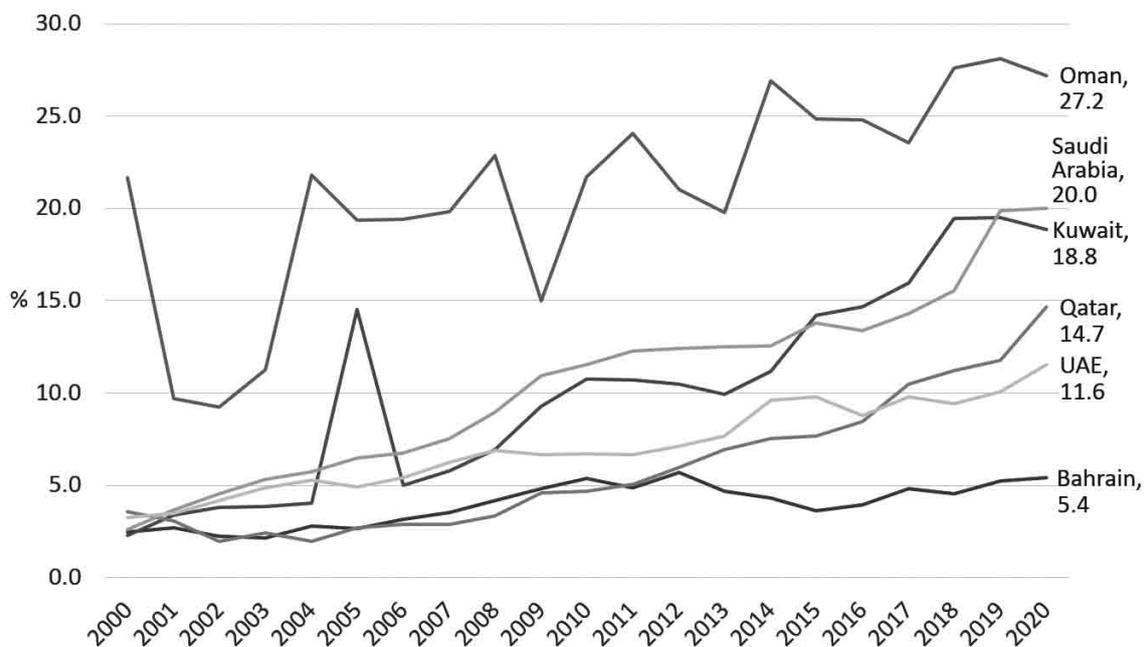
図2 GCC 諸国の対中国商品貿易額（1,000米ドル）



(注) 商品貿易額は対中国輸出額と輸入額の合計（名目値）。

(出所) UNCTAD stat より筆者作成。

図3 GCC 諸国の商品貿易額に占める対中国比率



(注) 商品貿易額は対中国輸出額と輸入額の合計（名目値）。

(出所) 同上。

3. 企業部門の進出と「一带一路」構想

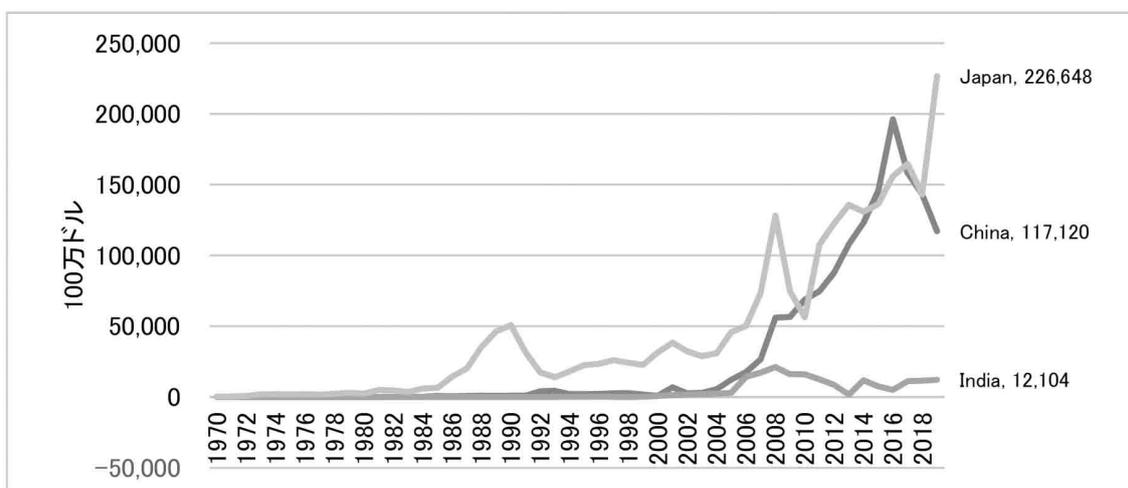
(1) 海外直接投資の動向と企業の進出

GCC 諸国と中国間の貿易関係が拡大する中で、両地域の企業部門の相互進出も活発化しつつある。特に、中国の経済発展と企業活動の活発化を背景に 2000 年代後半以降、中国による海外向けの直接投資（FDI）は急速に拡大してきた（図 4）。ほぼ同時期に、原油価格の高騰と大規模な国内開発を推進していた GCC 諸国（特にサウジと UAE）では、海外から多額の直接投資を受け入れていた（図 5）。GCC 諸国向けの海外直接投資の統計については未整備の状況にあるが、UNCTAD の FDI/TNC データベースによると、中国による GCC 諸国向け海外直接投資は現時点ではわずかであり、例えば、2010 年の UAE 向け FDI ストック総額 386 億ドルのうち、米国が 49 億ドル、インドが 39 億ドルに対して、中国は 7.6 億ドルであった。この額は、2007-2010 年の UAE 向け FDI ストック総額の 2% 未満、サウジアラビアの 6% 未満に過ぎない¹²。GCC 諸国向けの海外直接投資の中心的な主体は、欧米諸国や日本、その他の GCC 諸国であり、中国からの投資は今後の拡大が期待される。

他方で、GCC 諸国から中国向けの直接投資についても近年、拡大しつつある。例えば、UAE から中国向けの直接投資は、2017 年末に 12.7 億ドル（UAE 経済省統計¹³）に達した。ムハンマド・アブダビ皇太子は、2015 年 12 月に中国を訪問した際に、UAE と中国の戦略的に重要な分野に投資する 100 億ドル規模の共同戦略投資ファンドの設立を発表し、両国間の投資促進のために資金的枠組みを創設している。

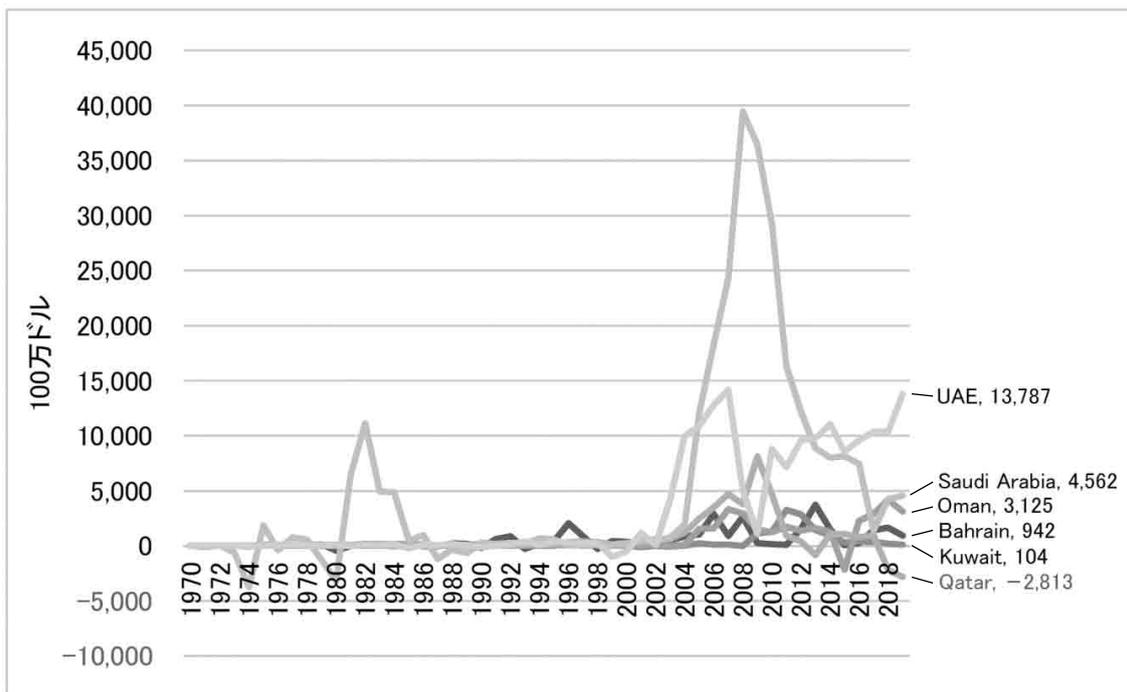
UAE には、2015 年末時点でフリーゾーンを中心に 4,200 社の中国企業と 356 の中国貿易機関が進出し、中国による登録商標は 2,500 件を数えるまで成長している。また、サウジアラビアにも 2015 年末には 158 社の中国企業が進出しており、2 万人以上の中国人駐在員によって、高速道路、鉄道、住宅、空港の建設プロジェクト、港湾、海水淡水化施設、石

図 4 海外向け直接投資フロー（中国、インド、日本）



（出所）UNCTAD, World Investment Report 2021 より筆者作成。

図5 GCC 諸国向け直接投資フロー（単位：100万ドル）



（出所） 同上。

油精製、上流工程などの巨大プロジェクトに従事している（Olimat, 2016）。

（2） 活発化するビジネス交流

GCC 諸国と中国間の一層の貿易促進と双方向の投資拡大のため、政府主導によるビジネス交流機会を拡大する試みも行われている。その契機となったのは、2006年1月に、サウジアラビアの故アブドゥッラー国王がサウジ人ビジネスマンらを率いて北京を公式訪問したことであろう。中国側でも中東諸国とりわけGCC 諸国との企業レベルでの経済関係強化の重要性を認識しており、2010年9月には、寧夏回族自治区銀川で「第1回中国・アラブ諸国経済貿易フォーラムおよび寧夏経済貿易交易会」が開催された。当自治区の回族系ビジネスマンは、中国－アラブ世界ビジネスの仲介者として重要な役割を果たしており、ボトムアップ型の義烏のアラブ人ビジネス形成プロセスとは対照的に、寧夏の中国－アラブのビジネスコネクションは政府の奨励を強く受けていると指摘される（Wai-yip, 2013）。2012年9月に行われた「第3回中国・アラブ諸国経済貿易フォーラム」では、主賓国にUAEを迎え、GCC 諸国で初めて同フォーラムに参加することになった。GCC 諸国は代表団を組織して参加し、投資プロモーションイベントを開催した。

他方で、GCC 諸国における大規模展示会などのビジネス交流イベントにおいても中国企業の出展が増加しつつあり、2019年2月にアブダビで行われた国際防衛展示会“IDEX2019”では、世界各国から1,075の軍事関連組織・企業が参加したが、中国企業54社も出展した。

2年後の“IDEX2021”でも全出展組織・企業833社中、中国企業は43社であり、新型コロナウイルスの影響にもかかわらず活発な交流が行われた。2021年2月にドバイで行われた国際総合食品見本市“Gulfood2021”では、全2,016社のうち6社の中国企業が出展していた。同見本市では、インド企業の152社、日本企業の36社と比較すると、中国企業の進出は少数であるが、厳しい気候条件から食料安全保障上の問題を抱えるGCC諸国では、今後中国の食品関連企業のさらなる進出が期待されている。

(3) 「一带一路」構想とGCC諸国：UAEの事例

UAEの「一带一路」構想への参加については、数々の新規共同プロジェクトの発表とともに現地でも喧伝されてきた。例えば、2019年4月25-27日に北京で開催された第2回「一带一路」国際協力ハイレベルフォーラムに出席したムハンマド副大統領兼首相兼ドバイ首長は、習近平国家主席との会談において、UAEが「一带一路」構想を全面的に支援することを伝えた。その際にUAE-中国間で34億ドルの新規契約が締結され、二国間貿易と投資のさらなる増進を期待した¹⁴。具体的な大型プロジェクトとして、ドバイの政府系港湾管理会社DP World社と浙江中国小商品城集団（Zhejiang China Commodities）とのパートナーシップにより、ドバイEXPO会場近郊に貿易促進拠点“Dubai Traders Market”¹⁵を建設するために24億ドルを投資することが発表された。この拠点を通じて中国製品を世界中に輸出することを目論んでいる。同プロジェクトの第1フェーズとして「義烏市場（Yiwu Market）」を開設して1,600以上のショールームと324の保税倉庫の展開を予定している。

また、DP World社は中国・アラブ投資基金管理公司（China-Arab Investment Fund Management）などの中国企業との間で、10億ドルを投じて「一带一路」諸国向けに農水産物や動物性食品の輸出入と加工・梱包拠点“Vegetable Basket”をドバイに建設することに合意した¹⁶。これらのプロジェクトは、UAEが中東地域の、さらには国際的な交易ハブであること、UAEの経済開発戦略の上で非石油製品の輸出促進に貢献すること、食料安全保障上の問題（齋藤, 2019）を改善できること、などの点でUAE政府が志向する経済開発戦略との親和性が高いと考えられる。「一带一路」構想への参画と大型投資プロジェクトの発表は、UAEと中国間の経済連携を強化するとともに、中国製品貿易の国際ハブとしてUAEが活用されると見なすことができる。

最後に、「一带一路」構想に関する中国政府と企業のUAEへの進出について、その特徴を整理したい。GCC諸国は中国の「一带一路」構想にとって必ずしも中心的な投資先ではないが、GCC諸国の中でUAEは主要進出国として見られている。American Enterprise Institute（AEI）のChina Global Investment Tracker データベース¹⁷によると、「一带一路」構想に関わる中国のUAEへの投資額は2013-20年に総額73.4億ドルで（表2）、そのうち中国石油天然気集団（CNPC）や中国海洋石油集団（CNOOC）によるエネルギー分野への投

資（2017年に17.7億ドル、2018年に11.8億ドル）が大きな割合を占める。また、同構想により進められた中国企業によるUAE国内の建設工事契約額は211.9億ドルであり、そのうちエネルギー分野（101億ドル、総契約額の47.7%）と不動産部門（56.4億ドル、同26.6%）での契約が目立つ。契約の大半は、中国建築股份有限公司とADNOC社、Nakheel社、Damac社など両国の政府系企業間で行われたものである。したがって、現在までのところ中国政府および企業の「一帯一路」構想を通じたUAEへの進出は、エネルギーや不動産部門が中心的な対象となっている。

表2 「一帯一路」構想による中国の対GCC諸国向け投資と建設工事契約（2013-20年）

	投資		建設工事契約	
	金額（億ドル）	対世界比率（%）	金額（億ドル）	対世界比率（%）
UAE	73.4	2.3	211.9	4.1
サウジアラビア	23.2	0.7	238.3	4.6
カタール	na	na	38.3	0.7
クウェート	6.5	0.2	77.7	1.5
バハレーン	na	na	14.2	0.3
オマーン	12.1	0.4	43.8	0.8
GCC諸国合計	115.2	3.6	624.2	12.0
世界合計	3,212.6	100.0	5,222.5	100.0

（注）「na」は欠損値を表す。

（出所）American Enterprise Institute (AEI) “China Global Investment Tracker” より筆者作成。

おわりに：今後の展望

本稿は、石油依存経済から脱却し経済の多角化を長年の課題とするGCC諸国が、巨大な国内市場と人口を抱えエネルギー需要をどのように満たすかに苦慮する中国とどのように経済関係を構築してきたかについて概観を行った。GCC諸国と中国との経済関係は、石油・天然ガスの貿易を基盤としながらも、アラブ系ビジネスマンや中国のムスリム系ビジネスマンのネットワークを活用した消費財貿易の拡大など新たな動きも無視できない規模になりつつある。

さらにGCC諸国は、2019年以降に中国の「一帯一路」構想に積極的に参画することで中国資金や技術の取り込みを図っている。特に、UAE政府は、中国の「一帯一路」構想を通じた対中国貿易の拡大と中国資金の流入を目論み、同構想を活用していると考えられる。しかしながら、米中対立の深化や「一帯一路」構想の変容、そして国際的な脱炭素化の潮流とそれに影響される原油価格の動向を見据えると、UAE政府や企業が中国经济にどれだけコミットし続けるかについては明確ではない。例えば、中国政府は、2015年に「一帯一路」の一環として「デジタル・シルクロード」を提唱し、輸送インフラや貿易ネットワークから、

情報通信技術のグローバル展開を加速させることに重点を移している。UAE も 2019 年には中国が主導する「デジタル経済国際協力イニシアティブ」に参加し、国内ですでに普及している Huawei 社の端末を通じた 5G サービスの導入を推し進めているが、欧米諸国による Huawei 社製品の排除の動きに今後 UAE がどのように対応していくか不明瞭な点も多い。

また、近年の原油価格の回復は、GCC 諸国の経済改革意欲を減退させ、中国との経済連携の必要性を低下させるかもしれない。例えば、経済の多角化の一定の進展により、貿易相手国と投資誘致先がすでに多様化しつつある UAE にとって、中国との経済関係の強化は複数の経済連携先の一つに過ぎない。中東地域における「経済大国」の一角を占める UAE は、周辺アラブ諸国や南アジア諸国の経済への影響力も増強しつつある。UAE の対中国経済関係に関わる舵取りは、転じて周辺国経済へ影響を及ぼしう。

GCC 諸国の中でも対中国依存の姿勢には濃淡がある点も重要である。UAE、カタル、バハレーンなど石油貿易を通じて安定的な経済関係を築いてきたグループは、少なくとも貿易面では対中国依存の速度は相対的に緩やかである。他方で、オマーン、サウジアラビア、クウェートは、石油貿易の拡大に加えて、重要貿易港の開発・運営委託や消費財などの非石油貿易の拡大を通じて中国への依存を急速に強めつつある。こうした GCC 諸国間での対中国経済姿勢の相違が、今後、GCC 諸国内での協調行動や合意形成にどう影響するかについては、国際的な脱炭素社会の実現に向けた取り組みの中で、エネルギー主体の経済関係の転換点を迎えていること、そして新型コロナウイルスの経済への影響が GCC 諸国内で一様でないことなども考え合わせて注視し続ける必要がある。

参考文献

- 齋藤純「アラブ首長国連邦の農業政策と海外農業投資」『中東レビュー』第6号（2019年）23-26頁。
 齋藤純「GCC 諸国の対中国経済関係」『中東協力センターニュース』第12号（2021年）21-28頁。
 福田安志「中国と湾岸地域：原油を軸とした関係とその発展」『中東レビュー』第5号（2017年）23-33頁。
 山口直彦『中東経済ハブ盛衰史—19世紀のエジプトから現在のドバイ、トルコまで』（明石書店、2013年）。
- Al-Khalili, Majid, “The Reign of Sultan Said,” in Majid Al-Khalili, eds., *Oman’s Foreign Policy: Foundation and Practice*, (Praeger Security International, 2009), pp. 15-64.
- Bristol-Rhys, Jane, “Socio-Spatial Boundaries in Abu Dhabi,” in Mehran Kamrava and Zahra Babar, eds., *Migrant Labor in the Persian Gulf*, (Hurst & Company, 2012), pp. 59-84.
- Chalcraft, John, “Migration Politics in the Arabian Peninsula,” in David Held and Kristian Ulrichsen, eds., *The Transformation of the Gulf: Politics, Economics and the Global Order*, (Routledge, 2013), pp. 66-85.
- Chen, Mo, “The Economic Relations Between China and the GCC Countries Since 2008,” in Tim Niblock and Monica Malik, eds., *Asia-Gulf Economic Relations in the 21st Century: The Local to Global Transformation*, (Gerlach Press, 2013), pp. 171-187.
- Ehteshami, Anoushiravan, “Asianization of the Persian Gulf,” in Anoushiravan Ehteshami, eds., *Dynamics of Change in the Persian Gulf - Political Economy, War and Revolution*, (Routledge, 2013), pp. 89-105.
- Hobson, John M., *The Eastern Origins of Western Civilisation*, (Cambridge University Press, 2004).

- Okruhlik, Gwenn, “Dependence, Disdain, and Distance: State, Labor, and Citizenship in the Arab Gulf States,” in Jean-François Seznec and Mimi Kirk, eds., *Industrialization in the Gulf: A Socioeconomic Revolution*, (Routledge, 2011), pp. 125-142.
- Olimat, Muhamad S., *China and the Gulf Cooperation Council Countries: Strategic Partnership in a Changing World*, (Lexington Books, 2016).
- Quilliam, Neil, “Saudi Arabia and the Politics of Oil,” in Neil Partrick, eds., *Saudi Arabian Foreign Policy - Conflict and Cooperation*, (I. B. Tauris, 2016), pp. 30-51.
- Simpfendorfer, Ben, *The New Silk Road - How a Rising Arab World is Turning Away from the West and Rediscovering China*, (Palgrave Macmillan, 2009).
- Vassiliev, Alexei, *The History of Saudi Arabia*, (Saqi Books, 1998).
- Wai-yip, Ho, “Mobilizing the Muslim Minority, Targeting Arab Trade :China’s Ningxia as the Islamic Hub for China-Arab Connections,” in Tim Niblock and Monica Malik, eds., *Asia-Gulf Economic Relations in the 21st Century: The Local to Global Transformation*, (Gerlach Press, 2013), pp. 209-224.

— 注 —

- 1 本報告書は、研究会報告および齋藤（2021）をもとに、中国の「一带一路」構想と企業の相互進出について大幅に加筆修正を行ったものである。
- 2 Olimat（2016）は、『後漢書』での記述を引いて、西域を平定した班超が使節を「オマーン（阿蛮国）」に派遣したことを指摘し、これを中国の資料における「オマーン」に関する記述の初出としている。
- 3 1970年代までのGCC諸国と中国との関係は、経済面よりも政治面・軍事面での関与が主であった。1950年代のオマーン内戦時には、中国共産党はオマーンのドファール解放戦線（DLF、後に占領アラブ湾岸解放人民戦線（PFLOAG）に発展改組）を支援したが、このことがアラビア半島における中国による最初の政治的関与とされる（Al-Khalili, 2009、Olimat, 2016）。1958年には、中国はイエメンと軍事的協力関係、イラクとの間で「友好協会」を設立するなど軍事的・政治的関係を強化してきたが、経済的関係強化は中心的な課題ではなかった（Ehteshami, 2013）。なお、中国との国交樹立は、クウェートが1971年、オマーンは1978年、UAEは1984年、カタール1988年、バハレーン1989年、サウジアラビア1990年であり、中国との現代的な意味での関係構築には、さらに時間を要するものと考えられる。
- 4 Chalcraft（2013）によると、1950年代のドバイの学校ではエジプト人とパレスチナ人が教鞭をとっていた。1975年におけるUAEの外国人労働者（25万1,500人）の4分の1（6万2,000人）がアラブ人で、最も多かったのはパレスチナ人またはヨルダン人、オマーン人、エジプト人であった。
- 5 国際連合経済社会局（UNDESA）の2020年の統計（International Migrant Stock 2020）によると、海外に中長期滞在している中国国籍の総数1,046万人のうち、西アジアには2.8万人が滞在している。ただし、この統計にはUAEを含むGCC諸国などのデータは計上されておらず、正確な数値は不明である。この限定的な公式統計によると、ヨルダンに約2万人、トルコに2,415人、レバノンに2,058人が記録されている。世界銀行の統計（Global Bilateral Migration Data）でもGCC諸国に居住する中国人の数は計上されていない。
- 6 ドバイの政府系不動産開発会社Nakheel社が2004年に建設した大型商業施設。
- 7 “Emaar to build Middle East’s largest Chinatown at Dubai Creek Harbour,”（2018年7月18日付、*Gulf Business*）<<https://gulfbusiness.com/emaar-build-middle-east-s-largest-chinatown-dubai-creek-harbour/>> 2022年1月1日アクセス。
- 8 ドバイ・中国学校（迪拜中国学校、Chinese School Dubai）は、中国教育部の委託を受けた初の非営利の海外中国人学校とされる。開校時には約200名の小学生が入学しており、今後、初等部、中等部、高等部の拡充を計画している。現在のキャンパスでは、約800人を収容できるが、将来には1,800人を収容できる別のキャンパスへ移転する予定である（2020年9月1日付、*Khaleej Times*）<<https://www.khaleejtimes.com/uae/first-chinese-school-opens-in-dubai>> 2022年1月1日アクセス。
- 9 サウジアラビアとオマーンの2020年のデータについては不明である。例えばサウジ政府の原油輸出統計では輸出先はアジアなどの地域別に区分されており、国別の統計は公表していない（福田, 2017）。産油国側の公式データからは正確な仕向け国の数字を示すのは困難である場合が多い。OPECの統計もサウジアラビアの統計と同様に地域別に区分されており、BP統計は国別の統計を公表していない。

オマーンについても同様である。

- 10 同様の点については Simpfendorfer (2009) も以下のサウジ要人の発言を引いて指摘している。2005-07年当時の駐米サウジ大使トゥルキー (Turki Al Faisal) 王子は、「中国は必ずしも米国よりも良い友人ではないが、複雑ではない友人である」と発言している。商工会議所評議会 (Council of Saudi Chambers: CSC) およびサウジ国際貿易委員会 (Saudi Committee for International Trade: CIT) のオマル・バフライワ (Omar Bahlaiwa) 事務局長は、「我々はアメリカとカトリックの結婚をしているが、我々はムスリムでもあり、複数の妻を持つことができる」と述べた。
- 11 GCC 諸国から中国への石油以外の商品貿易は、限定的であるが行われてきた。例えば、クウェート化学肥料会社 (Kuwait Chemical Fertilizer Company: KCFC) は、比較的早期から中国などのアジア諸国に輸出市場を開拓してきており、1970/71 年度のクウェートの非石油輸出総額のうち化学肥料は約 6 割を占めた (山口, 2013)。
- 12 GCC 諸国の統計資料でも中国からの直接投資の詳細は不明である。カタール計画統計局 (Planning and Statistics Authority - Qatar) の統計によると、カタール向けの海外直接投資総額 (2017 年) のうち 5% がアジアからのものであるが中国からの投資額は不明である。
- 13 UAE Foreign Direct Investments Dashboard <<https://www.moec.gov.ae/en/foreign-direct-investment-dashboard>> 2022 年 1 月 2 日アクセス。
- 14 2019 年 7 月 18 日付、WAM <<https://wam.ae/en/details/1395302774929>> 2021 年 11 月 11 日アクセス。
- 15 “Dubai Traders Market” ウェブサイト <<https://dtm.ae/about-us/>> 2021 年 11 月 3 日アクセス。
- 16 JAFZA のプレスリリース <<https://jafza.ae/news/mohammed-bin-rashid-witnesses-launch-of-traders-market-in-dubai/>> 2021 年 11 月 6 日アクセス。
- 17 同データベースは、中国の海外投資額と中国企業による海外建設工事契約額をリストアップしている <<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>> 2022 年 1 月 2 日アクセス。

第10章 コロナ禍におけるトルコ・中国関係 ——ウイグル問題を中心に

柿崎 正樹

はじめに

新型コロナウイルス感染が広がる中、新疆ウイグル自治区の人権状況をめぐり中国批判の急先鋒であったトルコが態度を変えたと言われている。トルコ政府はコロナ対策の切り札として中国製ワクチンを選び、経済的にも中国依存を深めているからだ。また、トルコは長年中国から逃れてきたウイグル人を迎え入れてきたにもかかわらず、近年では逆に彼らの政治活動を厳しく取り締まり、一部の活動家らを中国へ送還しているともみられている。こうしたことから、中国からのコロナワクチンと引き換えに、トルコ政府は従来のウイグル政策を転換したとする見方が広がっている。

しかしながら、トルコと中国の関係をより中長期的な視点で振り返れば、トルコは2000年代初頭からすでに対中接近を模索し、その中でウイグル問題が対中関係を極度に悪化させることがないように注意深く対処してきたことがわかる。特に両国が戦略的パートナーシップに署名した2010年以降、トルコに対中国外交の基本方針は経済関係を中心とした関係強化であり、ウイグル問題で中国を時には非難するものの、その後は関係修復に動くというパターンを繰り返している。

トルコに対中政策の大枠は経済関係の構築と拡大であり、ウイグル問題の解決は対中外交の最優先課題ではない。トルコ政府の本音は、新疆ウイグル自治区に住むウイグル人が平和に暮らせるような環境が整備され、ウイグル人が両国関係強化の障害ではなくむしろ触媒となることである。そのためにトルコ政府は新疆ウイグル自治区の経済発展を支えるべくトルコからの企業進出や投資に期待してきた。確かにトルコ政府はウイグル問題が国際社会の争点となるたびに中国政府の対応を批判してきたが、それはあくまでも宗教的民族的同胞であるウイグル人の文化的権利や宗教的権利を尊重するよう中国に訴えるためであり、東トルキスタンの分離独立を支持しているわけではない。トルコはウイグル人の最大の亡命先であり、世論の関心も高いため、ウイグルの人権状況が国際社会で問題となれば対中関係の決定的な悪化に至らない範囲で中国批判をせざるを得ない。

1. トルコ外交の多元化と対中接近

トルコで2002年11月に成立した公正発展党（Adalet ve Kalkınma Partisi: AKP）政権は、それまで欧米偏重だった対外政策の修正を図り、中東・アフリカ諸国、ロシア、そして中国などとの関係強化に乗り出した。

トルコ外交を多元化していく上で、AKP 政権が当初から中国を重視していたことは、政権発足直後の2003年1月にレジェップ・タイイプ・エルドアン (Recep Tayyip Erdoğan) 党首が中国をさっそく訪問したことから明らかだ¹。エルドアンの訪中にはアリ・ババジャン (Ali Babacan) 経済担当国務大臣、キュルシャト・トュズメン (Kürşat Tüzmen) 対外貿易担当大臣、ビナリ・ユルドゥルム (Binali Yıldırım) 運輸大臣、さらにギュルダル・アクシト (Güldal Akşit) 観光大臣が100人規模の経済ミッションとともに同行しており、エルドアンが早くから中国との経済・貿易分野での関係強化を重視していたことがわかるだろう²。

エルドアンは北京市内で行われた胡錦濤中国共産党総書記との会談で、経済および貿易分野での一層の関係強化に期待を示した。一方でエルドアンは、ウイグル問題については一切言及せず、「『一つの中国原則』を尊重し中国の領土的一体性を脅かすいかなるテロ行為にも反対する」とする従来のトルコ政府の方針を確認し、トルコがウイグル人の民族運動を支援しているのではないかという中国側の懸念の解消に努めている。

当然この文脈で「テロ行為」とは、中国からの分離独立を目指すウイグル人による政治運動のことを意味する。両国はすでに2000年2月にテロ対策に関する協力協定に調印しており、両国がそれぞれ抱える分離主義（クルド運動とウイグル運動）の取り締まりで連携することで合意した。エルドアンはAKP 政権がこうした中国との協力枠組みを継承すると表明したことになる。中国側は、エルドアンが中国政府のウイグル分離主義との戦いに理解を示したと好意的に評価した³。

その後、両国間では要人往来が活発化し、政治、安全保障、貿易経済の分野で関係が深化した。しかしトルコの対中貿易は圧倒的にトルコの輸入過多となっており、2009年にはアブドゥラー・ギュル (Abdullah Gül) 大統領が中国を訪問し、不均衡な貿易構造などについて温家宝首相らと協議した。この訪中に際してギュルはトルコ大統領として初めて新疆ウイグル自治区ウルムチに入った⁴。ギュル大統領のウルムチ訪問は、AKP 政権によるそれまでの親中政策への中国からの見返りだったといえるだろう。ギュル大統領はウルムチの大学で演説し、「新疆ウイグル自治区はトルコと中国の『絆』である」と述べた上で、「ウイグルの人々には中国とトルコの架け橋としての役割がある」と発言した⁵。ウイグル人に対し、トルコと中国の関係改善に障害となる過激な分離主義的活動をひかえるよう暗に要請するメッセージを送ったと考えられる。

2. 繰り返される中国批判と関係修復

(1) 「ジェノサイド」発言から戦略的パートナーシップ締結へ

ところがギュル大統領のウルムチ訪問直後に漢民族とウイグル族との間で暴動が発生し、中国当局がこれを鎮圧した。その際に多数の死傷者が出たことからトルコは強く反発、当

時のエルドアン首相は中国政府の対応を「ジェノサイド（大量虐殺）」と激しく非難、トルコが国連安保理非常任理事国だったこともあり、ウイグル弾圧を安保理に持ち込む構えを見せた⁶。AKP 政権の閣僚からは対中ボイコットを求める声も飛び出した。

しかしその直後にトルコ側は治安や対テロ対策に責任を負う内務大臣を中国に派遣し、中国の内政に干渉しないことを確認、関係がさらに悪化するのを防いでいる。中国側もこの問題をエスカレートさせることを避けた⁷。そして両政府は2010年、戦略的パートナーシップ協定に署名し、二国間関係を格上げした。また、同年9月には両国空軍が初めて合同軍事演習を実施している。トルコと中国の関係はこれ以降急速に強化され、2011年にはイスタンブールとウルムチの間に直行便が就航した。2012年2月には習近平国家副主席（当時）がトルコを訪問し、トルコが進める原子力発電所建設計画に関する協議が始まった。その2カ月後、トルコ首相としては27年ぶりにエルドアンが中国を公式訪問し、両国政府は原子力協力協定を締結した。この時には300人以上の経済ミッションを引き連れてエルドアンはウルムチに足を運び、ウイグル自治区へのトルコからの投資増大に意欲を示した⁸。この年にはトルコはロシア、中国、インド、パキスタン、中央アジア諸国による上海協力機構（SCO）に対話国として参加した。

2013年になると、トルコは中国精密機械進出口総公司（CPMIEC）とミサイル防衛システムの共同生産をめぐり交渉を始めたが、CPMIECは北朝鮮やイランへの装備品の輸出を行っていたことから米国の制裁対象企業となっていた。そのため、トルコを通じてNATOの機密情報が中国に流出することを懸念する米国の圧力が強まり、トルコは同社からのミサイル調達をあきらめた⁹。

(2) 2015年の反中デモとエルドアンの中国訪問

2015年7月上旬、ウイグル人らイスラム教徒のラマダン（断食月）の断食を中国当局が制限しているとトルコ・メディアが報じた。この報道を受けてイスタンブールでウイグル人との連帯を示すためのデモ行進や集会が1週間以上にわたり行われた。一部のデモ隊は韓国人観光客を中国人と誤認し襲撃した。襲撃したのはトルコの極右政党、民族主義者行動党（Milliyetçi Hareket Partisi: MHP）の下部組織メンバーだったとみられている¹⁰。トルコ外務省は外交ルートを通じて中国に懸念を伝えたが、中国側は逆にトルコがウイグル人活動家らにパスポートを発行しトルコへの亡命を支援していると不快感を示した¹¹。中国はまた、これらのウイグル人の中には、トルコを經由して過激派組織「イスラム国」（IS）に参加する者がいるとして懸念を抱いていた。

こうしてトルコ・中国関係は再び悪化しかねない状況となったが、7月30日にはエルドアン大統領が中国の北京で習近平国家主席と会談した。エルドアン大統領は会談でウイグル自治区の人権状況の改善を申し入れるのではなく、「あらゆるテロと中国の主権と領土的

一体性を脅かす試みに反対する」と明言し、ウイグル問題の早期幕引きを図っている。さらには対テロ対策での協力深化でも一致した。トルコはウイグル独立運動を通じて国内にグローバル・ジハードが流入する懸念が高まると、ウイグル人活動家と一般のウイグル市民を区別し、前者を中国の領土的一体性を脅かす「過激派」もしくは「テロリスト」と呼ぶようになっていく。さらに2017年になると、エルドアン大統領は側近のひとりを次期中国大使に任命した。これはトルコの中国大使が政治任命された初めての事例であり、エルドアン大統領が中国側とより強固な関係を構築したいと考えていた証左といえる¹²。

トルコ人と民族的、言語的、宗教的に近いウイグル人のトルコへの移住や亡命は、中国人民解放軍が新疆に進駐した1949年から始まった。ウイグル独立運動で指導的役割を担っていたメフメト・エミン・ブーラ (Mehmet Emin Buğra) やイーサ・ユスフ・アルプテキン (İsa Yusuf Alptekin)¹³ ともその頃にそれぞれトルコに渡り、現地でウイグル人の組織化を図りつつ独立運動を継続した。歴代トルコ政府はこうした亡命ウイグル人による政治活動を事実上黙認し理解を示してきた。しかし AKP 政権は近年、トルコ国内でのウイグル人による政治活動の取り締まりを強化しているとみられ、不安を募らせるウイグル人活動家らは拠点を欧州などに移しつつある。

(3) 2019年の中国非難と首脳会談

2009年にエルドアン大統領が中国のウイグル弾圧を「ジェノサイド」と非難したのは先に見たとおりであるが、トルコ外務省はその後約10年間、公式にウイグル問題で中国を批判することはなかった¹⁴。トルコが沈黙を破ったのは新疆ウイグル自治区の強制収容所における人権蹂躪が国際的に問題となった2019年である。中国のウイグル政策に国際的な批判が高まる中、トルコ外務省は2月、「ウイグル族に対する（中国政府の）同化政策は人類の大きな恥だ」と非難する声明を発表し、収容所の閉鎖を求めた¹⁵。翌月に統一地方選挙が迫る中、トルコ野党は中国のウイグル弾圧を激しく非難しており、AKP 政権は有権者の関心の高いウイグル問題から目をそらすことはできなかったのだろう。

しかし、エルドアン大統領自身は直接中国を批判せず、同年7月の北京での習近平国家主席との会談では、「ウイグルの人々は、中国の発展繁栄の中で幸せに生活している」と中国のウイグル政策を好意的に評価した¹⁶。さらに、過激主義に反対しテロ対策での中国との協力を強化するとも述べた。つまり、この会談でもこれまでと同じように、ウイグル問題で中国を非難してはみるものの、その後には中国の立場にも理解を示し関係悪化を食い止めるというパターンが繰り返されたのである。

このように、トルコ・中国関係では、「ウイグル問題の顕在化」と「トルコの非難」、そして「歩み寄り」というサイクルが繰り返されてきた。そして長期的にはこのような浮き沈みを経ながらも両国の経済関係は進展してきた。

3. トルコ経済と中国

AKP 政権下でトルコと中国の接近をもたらした最大の要因は経済である。欧米との対外関係が悪化する中、AKP 政権は中国との経済関係を発展させ、中国資本の呼び込み、技術移転、対中貿易赤字の解消などを目指した。2013年に「一带一路」構想を打ち出した中国にとっても、トルコは重要な協力パートナーとなった。一带一路には中国から中央アジアを抜けてヨーロッパに達する陸路の「シルクロード経済ベルト」（一帯）と、南シナ海、インド洋、そして紅海からスエズ運河を抜けて地中海に延びる「21世紀海上シルクロード」（一路）からなるが、その両方と接する国がトルコである。また、一带一路構想には6つの経済回廊が付随しており、そのひとつが「中国・中央アジア・西アジア経済回廊」（CCAWA）である。この経済回廊の最西端に位置するのがトルコで、欧州へのゲートウェイといえる。当然トルコを一带一路構想に引き込むことができなければ、中国の中東・アフリカ・欧州への進出には支障が生じる。

近年における中国資本のトルコ進出で注目を集めているのは通信分野およびインフラ分野である。まず通信分野であるが、2016年には中国通信機器大手のZTE（中興通訊）が、トルコの同業大手ネタス（Netas）に1億ドルを出資し筆頭株主となった。2018年には中国のEコマース大手アリババがトルコの同業大手トレンドヨル（Trendyol）に7億5,000万ドルを出資し買収した。また、2019年2月には、中国の通信機器大手ファーウェイがトルコの通信事業者テュルクセル（Turkcell）の5Gネットワーク構築を支援すると発表した。

次にインフラ分野であるが、まず2015年9月には、中国の海運最大手の中国遠洋運輸集団（COSCO）、国営港湾大手の招商局集団、そして政府系ファンドの中国投資有限公司（CIC）の企業連合が、イスタンブール近郊のアンバル港で貨物ターミナルを運営するクンポート（Kumport）を買収した。同ターミナルは貨物量でトルコ国内第3位の規模を誇り、中国の一带一路構想に沿った買収といえる。COSCOはさらにトルコの隣国ギリシャ最大の港であるピレウス港への関与も強化しており、トルコとギリシャの重要港湾ターミナルを押さえることで地中海での「海上シルクロード」の構築を目指している。

この他にも目立った中国資本の動きとしては、2018年にトルコ政府は同国第3の原子力発電所を中国と建設する方向で検討していることを明らかにした。2019年には中国国営の上海電力が、トルコ南部のアダナで石炭火力発電所2基の建設を発表した。投資額は17億ドルから21億ドルとみられており、トルコへの中国からの直接投資としては最大規模である。こうした中国によるトルコ向け投資の多くは通信、運輸、エネルギー分野に集中しており、一带一路構想に紐づけされた動きであることは明らかだろう。

2018年にトランプ米政権との対立を契機にトルコで通貨危機が発生すると、トルコは中国依存をさらに強めていく。中国はトルコの求めに応じ、国営銀行やアジアインフラ投資銀行を通じてトルコ向け融資を実施した。2020年6月、トルコは中国との通貨スワップ協

定に基づき初めて人民元による貿易決済を行っている¹⁷。2021年6月には、両国は新たな通貨スワップ協定に調印し、スワップ上限を60億ドルに拡大させた。

外貨建て短期債務や経常赤字を抱え込むトルコは、常に海外から資金を調達しなければならない。しかし対米関係の悪化やトルコの民主化後退懸念により欧米からの投資は減少傾向にある。そこでトルコが頼みとする国のひとつが中国だ。一带一路構想にトルコを取り込みたい中国政府との思惑とも一致する。トルコでは中国資本がインフラ、交通、エネルギー、港湾などの分野で着実に存在感を強めている。ただし中国からトルコへの直接投資は欧米に比較すると圧倒的に少ない。昨今では一带一路にまつわるインフラ案件への中国からの投資が話題となるが、実態としてはトルコの対外貿易および投資のパートナーは依然としてEU諸国である¹⁸。

4. コロナ禍とトルコ・中国関係

以上見てきたように、中国政府によるウイグル人弾圧が国際問題となるたびにトルコからは強い反発が飛び出し、AKP政権も中国を非難してきた。しかし非難の後には関係修復が模索され、トルコ政府は中国を批判はするものの、対中経済制裁などの具体的な措置には踏み込んでこなかった。ウイグル族弾圧に関与した中国当局者に制裁を科すよう政権に求めるウイグル人権法案を米議会が超党派で可決したのは対照的である¹⁹。

新型コロナウイルスの感染が拡大すると、中国は一带一路構想参加国を中心にワクチンの提供を始めた。トルコも中国シノバック製ワクチンの調達を決め、2020年秋にはトルコ国内で同ワクチンの治験が実施された。シノバック製ワクチンの有効性には疑問の声も上がっていたが、トルコの保健相は12月25日、「ワクチンの有効性は91.2%だった」と発表した²⁰。

この結果を受けてトルコと中国はシノバック製ワクチン5,000万回分の購入で合意に至った²¹。しかしワクチンの納入はたびたび遅れ、さらにトルコが当初受け取ったワクチンはわずか300万回分に過ぎなかった。ちょうどその頃、中国は2017年にトルコと署名した犯罪人引き渡し条約を批准した。このため、中国はコロナワクチンと引き換えにトルコにも同条約の批准をするよう圧力をかけているのではないかとの憶測が広がり、中国への送還を恐れるウイグル人たちの懸念が広く報じられることとなった²²。トルコの野党もこの問題を国会で追及した。ただしトルコ国会は本稿執筆時点（2022年1月）でも引き渡し条約を批准していない。

シノバック製ワクチンの接種は2021年1月にトルコで始まり、3月には中東歴訪中の中国の王毅外相がトルコを訪問した。エルドアン大統領は会談でワクチンの追加調達を依頼したほか、一带一路構想やハイテク分野での協力についても協議した。王毅外相の訪問に際してはウイグル人らが抗議デモを行い、中国の人権弾圧を非難した。しかしトルコの外

相は王毅外相との会談でウイグル問題に関する「トルコの立場」を伝えるだけで非難はしなかった²³。

他方、トルコの野党は王毅外相のトルコ訪問直前、中国政府のウイグル政策が集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約（ジェノサイド条約）に反しているとして、トルコ国会に中国の行為をジェノサイドと認定するよう求める決議案を提出した。しかし与党 AKP は反対、トルコ民族主義政党として従来はウイグル人を擁護してきた AKP の連立相手である MHP は棄権にまわり、決議案は否決された²⁴。

エルドアン大統領は7月13日、習近平国家主席と電話で会談した。会談で習近平国家主席は、トルコのコロナ対策を引き続き支援していくとした上で、両国は双方の主要な懸念を尊重し、戦略的な相互信頼を醸成すべきだと述べた。一方エルドアン大統領は中国共産党創立100周年に祝意を示し、さらに両国が8月に国交樹立50年を迎えることを踏まえて「一带一路」を含めて中国と幅広い分野で協力を深めていきたいと意欲を示した。ウイグル問題についてエルドアン大統領は、「ウイグル人が中国の平等な市民として豊かに、そして平和に暮らせることがトルコにとって重要だ」との認識を示し、中国の主権と領土的一体性を尊重するとした²⁵。中国側の発表によればエルドアン大統領はさらに、中国のテロとの戦いをトルコは支持し、いかなる者に対してもトルコの領土で中国の主権を脅かす分離主義的活動をすることは許さないと述べたという²⁶。つまり、新疆ウイグル自治区の人権状況をめぐりトルコ側は中国批判を控え、中国でのウイグル人の生活に対してトルコが関心を持っているということを引きわけて穏当な言い方で伝えたと過ぎない。

ところが10月になると、トルコは国連総会第3委員会（人権）が発表した新疆ウイグル自治区の人権状況をめぐる共同声明に名を連ねた²⁷。この声明はウイグル自治区で組織的な人権侵害や拷問が行われていることに懸念を示し、国連人権高等弁務官らによる現地視察を速やかに認めるよう中国に訴えたもので、同じような声明は2019年および20年にも出されていたが、トルコが加わったのは今回が初めてだった²⁸。

トルコのこうした動きは当然中国の反発を招いた。国連中国政府次席代表は10月27日、シリア情勢に関する国連安保理会合でトルコ軍によるシリア侵攻を非難した²⁹。そしてトルコはトルコ軍が掌握している給水施設からシリアのクルド勢力が自治を行う地域への水道水供給を断続的に止めており、これによって多くの一般市民の生活が脅かされ国連の援助活動にも支障が出ていると指摘した。これに対しトルコの国連大使は、「国際人権法に違反している国からトルコが教えを乞うことはない」と反発し、給水停止の原因はシリアのクルド人武装勢力「人民防衛隊」（YPG）が給水所への送電をたびたび妨害したことだと反論した³⁰。

トルコと中国の関係は11月に入るとさらに緊張した。トルコと中央アジアのチュルク系諸国からなる「チュルク評議会」の首脳会談が11月12日にイスタンブールで開催され、

同評議会を「チュルク系諸国家機構」に格上げすることが決まった³¹。エルドアン大統領はチュルク系諸国が団結し国際社会での発言権を強化すると述べた。トルコは米軍がアフガニスタンから撤退したことを受けて、民族的に近い国々と連携し中央アジアにおける影響力をめぐりロシアや中国と競うことになる。チュルク系諸国機構には新疆ウイグル自治区と国境を接するカザフスタンおよびキルギスも加盟しており、亡命ウイグル人活動家の中からは今回の動きを歓迎する声上がる³²。改組を決めた首脳会談が開かれた11月12日は、第1次東トルキスタン共和国および第2次東トルキスタン共和国の独立記念日（それぞれ1933年、1944年）であり、トルコは意図的にこの日を選んだと考えられる³³。こうしたトルコ側の動きに対し、中国はイラクに関する国連安保理会合で、トルコがイラク北部で続けている越境作戦で一般市民に死者が出ていると非難、イラクの主権と領土的一体性を尊重するよう訴えた³⁴。

これまで中国が国連の場でトルコのシリア政策やイラク政策を公に非難することはなかった。ここにきて中国が「クルド・カード」を切り始めたことは、トルコに対してこれ以上ウイグル問題に踏み込まないようけん制する狙いがあると思われる。

結びにかえて

新型コロナウイルス感染が拡大する中で、トルコが中国への依存を深めたことは確かである。ただし、コロナ禍を契機に AKP 政権のウイグル問題に対する姿勢が変わったわけではない。中国との関係構築を重視する AKP 政権は、時には国内向けに中国批判をするものの、実際にはウイグル問題が過熱しすぎないようにコロナ禍以前から対応してきた。コロナ禍で明らかになったのは、トルコの対ウイグル政策の転換ではなく、表向きはウイグル問題で中国を批判しつつも、本音では中国との関係を優先したいトルコ側のこれまでの姿勢だと言えよう。

トルコはウイグル問題をめぐり状況に応じて批判のトーンを調整してきたことになるが、米中対立が強まる中、今後は様々な場面で態度をより鮮明にさせることを求められることになるだろう。北京オリンピック開催が近づけば、ウイグル問題はさらに国内外で争点となり、トルコ政府も改めて対応を迫られる。トルコ在住のウイグル人からはトルコも欧米諸国の「外交ボイコット」に加わり人権擁護の姿勢を表明するよう声上がる³⁵。また、欧米が築いた自由民主主義体制と中露の権威主義体制をめぐる体制間競争において、トルコはどちらを選択するのか。それを見極める上でトルコのウイグル問題への対応が手がかりともなるだろう。

— 注 —

- 1 なお、この時点ではエルドアンはトルコの国是である世俗主義を脅かす詩を朗読したとして有罪判決を受け被選挙権をはく奪されており、中国訪問時は AKP 党首でありながらも国会議員ではなかった。彼が政界に復帰し首相となるのは同年3月14日である。
- 2 “Erdoğan’ın Çin Seferi,” *Hürriyet*, January 14, 2003, <<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/erdogan-in-cin-seferi-121610>>, accessed on January 4, 2022.
- 3 “Çinliler Uygur Tavrını Beğendi,” *Hürriyet*, January 21, 2003, <<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/cinliler-uygur-tavrini-begendi-122987>>, accessed on January 4, 2022.
- 4 “Cumhurbaşkanı Gül’den bir İlk,” *CNN Türk*, June 28, 2009, <<https://www.cnnturk.com/2009/dunya/06/28/cumhurbaskani.gulden.bir.ilk/532836.0/index.html>>, accessed on January 4, 2022.
- 5 “Gül: Akademik Kariyerim Tamam ...,” *Milliyet*, June 30, 2009, <<https://www.milliyet.com.tr/siyaset/gul-akademik-kariyerim-tamam-1112236>>, accessed on January 4, 2022.
- 6 “Turkey Wants U.N. to Discuss Xinjiang Violence,” *Reuters*, July 8, 2009, <<https://jp.reuters.com/article/idUKL8665421>>, accessed on January 4, 2022.
- 7 Selçuk Çolakoğlu, *Turkey and China: Political, Economic, and Strategic Aspects of the Relationship* (World Scientific Publishing Europe, 2021), pp. 67-68.
- 8 Julia Famularo, “Erdogan Visits Xinjiang,” *The Diplomat*, April 14, 2012, <<https://thediplomat.com/2012/04/erdogan-visits-xinjiang/>>, accessed on January 4, 2022.
- 9 “U.S. Concerned about Turkey’s Choice of Chinese Missile System,” *Reuters*, September 29, 2013, <<https://jp.reuters.com/article/uk-turkey-china-defence-usa/u-s-concerned-about-turkeys-choice-of-chinese-missile-system-idUKBRE98S01420130929>>, accessed on January 4, 2022.
- 10 Selin Girit, “China-Turkey Relationships Strained over Uighurs,” *BBC*, July 9, 2015, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-33440998>>, accessed on January 4, 2022.
- 11 Çolakoğlu, *Turkey and China*, p. 73.
- 12 “China’s Xi Calls for Greater Counter-Terrorism Cooperation with Turkey,” *Reuters*, May 14, 2017, <<https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-turkey-idUSKBN18A01D>>, accessed on January 4, 2022.
- 13 息子のエルキン・アプルトキン (Erkin Alptekin) も活動家で、世界ウイグル会議の初代会長を務めた人物である。二代目会長がウイグル人権活動家として著名なラビア・カーディル (Rebiya Kadeer)。
- 14 “Why Turkey Finally Criticized China’s Uighur Internment Camps,” *World Politics Review*, February 19, 2019.
- 15 “China’s Treatment of Uighurs is ‘Embarrassment for Humanity,’ Says Turkey,” *The Guardian*, February 10, 2019, <<https://www.theguardian.com/world/2019/feb/10/chinas-treatment-of-uighurs-is-embarrassment-for-humanity-says-turkey>>.
- 16 “China Says Turkey President Offered Support over Restive Xinjiang,” *Reuters*, July 2, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-china-turkey-idUSKCN1TX1L7>>, accessed on January 4, 2022.
- 17 “Press Release on the Usage of the Chinese Yuan Funding,” The Central Bank of the Republic of Turkey, June 19, 2020, <<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/EN/TCMB+EN/Main+Menu/Announcements/Press+Releases/2020/ANO2020-33>>, accessed on January 4, 2022.
- 18 間寧「トルコの対中国経済関係——貿易不均衡と投資不足」『中東研究』第537号(2020年1月)46-54頁。
- 19 同法案は2020年6月18日にトランプ大統領の署名により成立した。
- 20 “Turkey Says China’s Sinovac COVID Vaccine 91.25% Effective in Late Trials,” *Reuters*, December 25, 2020, <<https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/turkey-says-chinas-sinovac-covid-vaccine-9125-effective-late-trials-2020-12-24/>>, accessed on January 4, 2022.
- 21 “Turkey Inks Contract for 50 million Doses of Chinese Vaccine,” *Hürriyet Daily News*, November 26, 2020, <<https://www.hurriyetaidailynews.com/turkey-inks-contract-for-50-million-doses-of-chinese-vaccine-160364>>, accessed on January 4, 2022.
- 22 例えば、”Pressure on Turkey to Protect Uighurs as China Ratifies Extradition Treaty,” *The Guardian*, December 29, 2020, <<https://www.theguardian.com/world/2020/dec/29/pressure-on-turkey-to-protect-uighurs-as-china-ratifies-extradition-treaty>>, accessed on January 4, 2022.
- 23 “Turkey Conveys ‘Sensitivity’ about Uighurs to Chinese Minister,” *TRT WORLD*, March 25, 2021, <<https://www.trtworld.com/turkey/turkey-conveys-sensitivity-about-uighurs-to-chinese-minister-45322>>, accessed on January 4, 2022.

- 4, 2022.
- 24 “‘İYİ Parti’ nin Meclis’ e Sunduğu ‘Doğu Türkistan’ Önergesi Reddedildi,” *Cumhuriyet*, March 10, 2021, <<https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/iyi-partinin-meclise-sundugu-dogu-turkistan-onergesi-reddedildi-1819662>>, accessed on January 4, 2022.
- 25 “Turkey’s Erdogan, China’s Xi discuss Uyghurs in Phone call -Turkish Presidency,” *Reuters*, July 14, 2021, <<https://www.reuters.com/world/china/turkeys-erdogan-chinas-xi-discuss-uyghurs-phone-call-turkish-presidency-2021-07-13/>>, accessed on January 4, 2022.
- 26 “Xi Vows In-depth Vaccine Cooperation with Turkey,” *Xinhua*, July 14, 2021, <http://www.xinhuanet.com/english/2021-07/13/c_1310059253.htm>, accessed on January 4, 2022.
- 27 イスラム圏からこの共同声明に参加したのはトルコとアルバニアのみである。
- 28 “43 Ülke BM’de Çin’e Uygur Türkleri için Çağrı Yaptı, Bu Yıl Çağrıya Türkiye de Katıldı,” *BBC Türkçe*, October 22, 2021, <<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-59006047>>, accessed on January 4, 2022.
- 29 “Remarks by Ambassador Geng Shuang at Security Council Briefing on Syria,” Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN, October 27, 2021, <http://chnun.chinamission.org.cn/eng/dbt/xx/2020070710/2020070714/202110/t20211005_9592747.htm>, accessed on January 4, 2022.
- 30 “Turkey’s UN Envoy Slams China’s Call for Rights Violations,” *Daily Sabah*, October 28, 2021, <<https://www.dailysabah.com/politics/diplomacy/turkeys-un-envoy-slams-chinas-call-for-rights-violations>>, accessed on January 4, 2022.
- 31 シナン・タウシャン「トルコ、中央アジア諸国と新機構 アフガンにらみ影響力」『日本経済新聞』2021年11月16日、<<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB158IE0V11C21A1000000/>>, accessed on January 4, 2022.
- 32 「チュルク系諸国が結束強化 ウイグル族に期待、中国警戒も」『時事通信』2021年11月20日、<<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021111900750&g=int>>, accessed on January 4, 2022.
- 33 Nurettin Akcay, “Amid Tensions with Turkey, China Is Putting the Kurdish Issue in Play,” *The Diplomat*, December 4, 2021, <<https://thediplomat.com/2021/12/amid-tensions-with-turkey-china-is-putting-the-kurdish-issue-in-play/>>, accessed on January 4, 2022.
- 34 Mecid Nizamedin Gili, “Çin’den Türkiye’ye: Irak’ın Egemenliğine Saygı Duyun!,” *Rudaw*, November 25, 2021, <<https://www.rudaw.net/turkish/world/25112021>>, accessed on January 4, 2022.
- 35 “Uygur Türkleri’nden Türkiye’ye Çağrı: 2022 Çin Olimpiyatlarını Boykot Edin,” *Karar*, June 23, 2021, <<https://www.karar.com/dunya-haberleri/uygur-turklerinden-turkiyeye-cagri-2022-cin-olimpiyatlarini-boykot-edin-1622093>>, accessed on January 4, 2022.

第11章 エジプトを巡る国際環境の変化に対するスィーサー政権の対応——ロシア・中国との関係を中心に

鈴木 恵美

はじめに

スィーサー政権になり、エジプトはムバーラク時代に戻ったといわれる。2013年にクーデターで政権を掌握したスィーサーは、権威主義的な体制を強化し、ムバーラク期の基本的な対外関係を維持している。2017年から続いていたカタールとの断交も、2021年1月には終止符が打たれ、トルコのエルドアン政権とも「和解」に至った。しかし、ロシアとは軍事分野で、中国とは経済分野で関係を強化するなど、西欧の民主主義諸国が対立を深める両国との距離は縮まっている。そして、エジプトを取り巻く状況にも変化の兆しが見られる。筆者は以前、スィーサー政権のロシアと中国との関係について考察した¹。本稿は、その後の変化に焦点を当て、エジプトを巡る近年の変化が、両国との関係にどのような影響を与えているのか考察する。

1. ロシアとの関係：軍拡するエジプト

エジプトとロシアの関係をみると、軍事分野での接近が目立つ。しかし、スィーサーは2013年以降、ロシアだけでなく、フランスやドイツなど、アメリカ以外の西側諸国から軍装備品を調達し、軍隊の刷新と軍拡に努めてきた。対米依存度の軽減は、ムバーラク政権以来、政治志向を問わず多くのエジプト人の望むものだったが、軍装備品の多角化の動きが加速したのは、2013年にアメリカがクーデターを理由に毎年エジプト軍に提供している13億ドル相当の軍事支援を停止して以来である。2015年には両国の関係は正常化し、支援も再開されたが、スィーサー政権は中東への兵器の販売に意欲的なフランスやドイツから、軍装備品を購入し続けている。2021年にはフランスから2015年に購入したラファール戦闘機24機に続いてさらに30機追加注文するなど、その勢いは単なる購入先の多角化の域を超える。このように、スィーサー政権はこの数年軍拡を進めているが、そのなかで調達先として特に注目されるのがロシアである。

(1) 強化される関係の概要

エジプトは、サーダート期の1972年にソ連の軍事アドバイザーとその関係者を追放し、軍装備品の脱ソ連・ロシア化に着手した。その後、イスラエルとの和平を機に、アメリカから毎年13億ドル相当の軍事支援を受けるようになったことで、現在のエジプト軍の主要な装備品の多くはアメリカ製など西側諸国製となった。しかし、クーデターからまもない

2013年11月にはロシアのラブロフ外相とショイグ国防相がカイロを訪問し、いわゆるツー・プラス・ツー会合がもたれたのを契機に、再びロシアとの関係が復活した。その象徴ともいえるのが、2015年にエジプトの原発建設をロスアトム社が受注したことである。軍装備品については、2015年に第4世代戦闘機 MiG-29M/M2 と Ka-52 攻撃ヘリを各46機、さらに S-300VM 防空ミサイルシステムを購入する契約を結んだ。2018年には、長距離多用途戦闘機 Su-35 を24機購入する契約を交わしたといわれる。そして、2020年には T-90 主力戦車500台を購入することで合意した。

Su-35については、購入契約前の段階からトランプ政権がアメリカの「敵対者に対する制裁措置法」(CAATSA)の適用を示唆しており、バイデン政権も度々強い警告を発したことから注目された。2021年には Su-35 のエジプトへの引き渡しが始まる予定であったが、同年9月にバイデン政権はエジプト政府の人権抑圧を理由に、13億ドルの軍事援助の停止を示唆した。そして、同年末になり、複数の情報筋が Su-35 はエジプトに搬入されず、代わって他国が購入することになったと報じた。2022年1月の段階で、Su-35 の搬入は予定通りには実行されていない。今後、エジプト側に引き渡される可能性もあるが、何らかの理由で当初の計画に変更が生じたことは明らかであろう。

現在までのロシア製の軍装備品の購入額は、サード、ムバーラク期の総額を上回る。ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)のデータによると、スィー・スィーが実権を掌握した2013年から2017年の期間で、軍装備品の購入先として最も多いのがフランス、次いでアメリカ、そして3番目がロシアであった²。全輸入額に占めるそれぞれの国の割合は、フランスが37%、アメリカ26%、ロシア21%である。これまで1位であったアメリカが2番目となったのは³、アメリカ政府がクーデターを理由に軍事支援を停止したため⁴、フランスが第1位を占めたのは、エジプト政府が2015年にラファール戦闘機24機とミストラル級強襲揚陸艦2隻を購入したためである。

軍事部門の「ロシア化」は、退役軍人が経営する「民間」会社にも及ぶなど、その範囲は一見軍事とは関係のない領域にまで拡大しつつある⁵。その一例が、総合諜報庁の退役将校シャリーフ・ハーリド氏が経営する国内最大手のセキュリティー会社、ファルコン・グループ・インターナショナルである。同社はロシア製機材を導入して、シャルムエルシェイク国際空港などの国内空港、主要公的機関、在外公館、国立大学の警備を担っている。カイロ大学などの国立大学は、これまでイスラーム主義や民主化運動など、様々な社会政治活動の拠点となってきた。大学に出入りする学生の管理をこのような会社が担うことは、反体制分子の取り締まりを緩めないスィー・スィー政権の思惑とも合致している。このように、国軍とつながりを持つ「民間」会社を通して、エジプトの治安部門でもロシア製品が使用されるようになってきている。

(2) なぜ軍備を拡張するのか

スィーサー政権は、なぜ今、次々と最新の軍装備品を購入しているのか。その背景には、相互に関係する幾つかの要因があると思われる。まずはエジプト軍関係者が繰り返し主張する軍装備品の購入先の多角化、古くなった装備品の刷新、そして2011年以降のアラブ地域における政変に伴うパラダイムの変化に対する備えなどである。また、アメリカ議会調査局（CRS）の報告書によると⁶、装備品の高性能化にともなう価格の高騰により、アメリカから供与される13億ドル相当の軍事援助で実際に購入できるものが減少しており、エジプト軍はコストパフォーマンスのよいロシア製を求めるようになってきているという。

そこで注目したいのが、ロシア製戦闘機 Su-35 の購入契約の締結である。トランプ政権による制裁の警告にもかかわらず、CAATSA 法が成立した後の2018年に結んでいることは、エジプト政府が繰り返し主張する軍装備品の供給国の多角化の域を超えている。エジプト戦略研究センターのハーリド・オカーシャ少将は、Su-35 の購入契約について、同機はイスラエルとアメリカの戦闘機に並ぶものであると述べ、暗にアメリカ政府がイスラエルには認め、エジプト軍には認めなかったステルス多用途戦闘機 F-35 の代替であることを示唆した⁷。

また、ワシントン近東政策研究所のフィクラ・フォーラムの報告書は、エジプトの Su-35 購入の背景には、アメリカが他の中東諸国には射程距離の長い空対空ミサイルを売却しているにもかかわらず、エジプトに対しては長年、中距離空対空ミサイルに限定するなど、空の優位性を認めてこなかったことがあると説明している⁸。そして、少なくとも2つの脅威が、この弱点を補うべく、エジプト軍に高機能な軍装備品の購入を急がせているという⁹。

その1つ目の脅威とは、2015年にエジプト北部地中海沖150キロの排他的経済水域（EEZ）で発見された、地中海最大規模の天然ガス田、ズフルを始めとする複数のガス田がある海域が晒される安全保障上の脅威である。エジプトはこの海域を効率よく防衛するために、エジプト空軍の主力である F-16 戦闘機ではなく、より燃料容量の多い戦闘機を必要としているという。このガス田の発見を契機に、2020年9月にはエジプト政府が中心となり、エジプト、ヨルダン、パレスチナ、キプロス、ギリシャ、イタリアが参加する東地中海ガスフォーラム（EMGF）が発足し、2021年1月にはイスラエルが加盟した。EMGF は、液化設備が整ったエジプトをハブ基地として欧州への輸出を狙うもので、今後の状況次第では東地中海地域の国家間関係に影響を与える可能性がある。アラブ域内でのリーダーとしての存在感が低下しているエジプトにとって、巨大ガス田の発見は単に経済的な利益をもたらすだけでなく、政治的な影響力を取り戻す絶好の機会である。スィーサー政権は、ガス田の安全確保のためにあらゆる策を講じていこう。

2つ目の脅威とは、エジプト政府がエジプト人の生存に関わる問題という、エチオピア政府が進めるナハダ・ダム（ルネサンスダム）の建設によるナイル川の水量低下である¹⁰。

ダムは、エジプトがムバーラクの辞任で国内が混乱していた2011年に着工した。2013年に全権を掌握したスィーサーは、エチオピア側との話し合いを呼び掛けるのと同時に、いかなる選択肢も排除しないと述べるなど、強い危機感を露にした。2020年にはスーダンと軍事協定を締結して、2021年7月の第2回目の貯水直前には通算3回目となる合同軍事訓練を実施するなど、軍事力を背景にエチオピア政府に圧力をかけている。

エジプトは水資源の95%をナイルに依存している。エジプト中央動員統計局(CAPMAS)の推計では、2021年10月で1億200万の人口が、2032年には最大1億3,000万に達するという。現在でも慢性的な水不足の状態であり、将来はより深刻な事態になることは避けられない。有史以来、半ば独占的かつ優先的にナイルの水を使ってきたエジプトだけに、上流にダムを建設されることで初めてナイルに対する「主導権」を奪われる事態に過敏に反応している面もあるだろう。しかし、エジプト人の中には、ダム建設に対する不安感は広く共有されていると思われる。2013年には、エジプト側の危機感の一端を表す出来事があった。当時のムルシー大統領(在任2012-13年)が招集した会議においてナハダ・ダムが話し合われた際、ガド党設立者のアイマン・ヌールが、会議が生中継されていることを知らずに、ダム建設を妨害するために、建設現場を破壊する特殊部隊を送るか、エチオピアの反体制勢力を支援して内乱状態を引き起こすことを提案したのである。この発言は、一政治家の個人的な意見ではあるが、エジプト側がダム建設をいかに重大な危機と受け止めているかを示している。

ダム建設が進むと、政府間の議論の争点は、ダムへの貯水にかける時間に移った。エジプト政府は、青ナイルからの取水は7年かけて進めることを主張し、合意なきダムへの貯水に反対する立場を表明した。一方、エチオピア政府はダムへの貯水は2年程度で完了させる立場を崩さず、両者の主張は乖離した。また、協議の仕方にも隔たりが見られた。交渉を得手とするエジプトは、アメリカに加え、国連、EU、AU(アフリカ連合)などを介しての話し合いを求める一方、エチオピア政府はアフリカの問題はアフリカで解決するという方針から、ナハダ・ダム建設に肯定的な諸国も含まれるAUを主催とする話し合いを求めた。2020年の最初の貯水に続く2021年の第2回目の貯水直前には、AU主催によりコンゴ民主共和国の首都キンシャサで、エジプト、エチオピア、スーダンで話し合いがもたれたが、進展はなかった。2021年は降雨量が多かったため、雨季である7月のダムの貯水時に下流のエジプトでナイルが渇水する事態にはならなかったが、エジプト政府が求める法的拘束力のある合意は実現しないままである。

以上、スィーサー政権がロシアから軍装備品の調達を急ぐ背景について考察した。エジプト政府は、積極的にアメリカを排除してSu-35やそれに類する軍装備品の購入を試みているわけではない。アメリカは、一旦はSu-35の購入を阻止したが、何らかの形でエジプト側の欲求を満たさない限り、エジプト政府はSu-35購入やそれに代わる策を講じる可

可能性がある。1956年の第2次中東戦争（スエズ紛争）は、イスラエルに配慮して西側諸国がエジプトへの兵器の供与を躊躇したことで、ナセル大統領がチェコスロバキアから武器を調達したことが戦いの端緒となった。スィーサー政権下で、エジプトが求める軍装備品の入手を妨害し続けることで紛争に至る可能性は高くはないが、アメリカ政府がエジプト側の不満を放置したままでは、中東におけるかつての影響圏の再掌握をもくろむロシアとエジプトの距離をさらに縮めることになるだろう。

2. 中国との関係

第2節では、中国に焦点を当てる。中国は、ムバーラク期まで存在感が薄かったこともあり、スィーサー政権下で複数のメガプロジェクトが稼働するようになると、急速に存在感を増した。これまで、中国系企業は次々に開発プロジェクトを受注してきたが、2021年の半ばになると、中国優位だった状況にも多少ではあるが変化の兆しが見え始めた。一方、中国に対しアメリカが懸念する状況には大きな変化はみられない。引き続き今後の展開が注目される。

(1) 関係強化の概要

スィーサーが大統領に就任して以降、エジプトにおける中国の存在は際立っているが、中国との関係強化はスィーサー以前から始まっている¹¹。ムスリム同胞団を支持母体としていたムルシー大統領は、中東以外の最初の訪問国に中国を選んだ。中国の国際社会への影響力に加え、あからさまな内政干渉をしない経済大国として、同国に代わる存在はない。大統領が誰であるかにかかわらず、今後も中国との関係は重視されるだろう。特に、政権掌握時にアメリカに軍事援助を停止され、Su-35の引き渡し直前に人権抑圧を理由に再び軍事援助の停止を示唆されたスィーサー政権にとって、中国はある意味、付き合いやすい相手といえる。

関係強化が加速したのは、2014年12月に両国間で包括的戦略的パートナーシップの締結で合意して以降である。2019年上半期には、対エジプト直接投資が前年比で4.6%増加するなど、中国のエジプトへの投資は勢いを増した。では、貿易額で見ると両者の関係はどうだろうか。2019年時点で中国の対エジプト貿易額は同国の総輸出のわずか0.5%を占めるのみであり、総輸入では0.1%以下であった。一方、エジプトの対中貿易額は同国の総輸出の2%であるが、総輸入は15%を占めるなど、最大の輸入先であった¹²。この関係は両首脳の間にも反映されている。スィーサー大統領は、2021年6月までに計6回中国を訪問しているが、習近平主席のエジプト訪問は2016年の一度のみである。つまり、エジプトにとって中国は重要な貿易相手であり援助国だが、中国にとってエジプトの重要性は貿易相手としてではなく、「一帯一路」の地政学的な位置にあるといえよう。

両国の関係強化の手段とされてきたのが、複数のメガプロジェクトの実施である。メガプロジェクトには中国だけでなく複数の国の企業が参加しており、現在も次々に建設事業への入札が行われている。中国が参画する最も大きな事業は、カイロ東方40キロに建設される5兆円規模のプロジェクトである新行政首都建設で¹³、現時点で他国よりも大きな存在感を見せている。2015年に公式に新行政首都の建設が発表された当初は、ドバイなどペルシャ湾岸諸国の建設会社を中心に開発が進められる予定であった。しかし、2016年の変動相場制の導入に伴うエジプトポンドの急速な下落により、複数の企業が撤退するなど計画に変更が生じ、中国企業が担う割合が増加した。建設を手掛ける主な中国企業には、China State Construction and Engineering Corporation (CSCEC)、China Fortune Land Development (CFLD)があり、CSCECは官庁街ビジネス街を手掛け、さらに地中海沿岸の新アラメインでも超高層ビル5棟を建設する予定である。

また、スエズ経済貿易協力地帯 (SETC-Zone) 内では、天津経済技術開発区 (TEDA) がエジプト・中国・スエズ経済貿易協力区を運営しており、2021年現在で10km²地帯に96企業、4,000名が直接雇用 (間接雇用は3万6,000名) されており、今後も拡大される計画である¹⁴。

(2) 中国への警戒か

中国が参加するメガプロジェクトのなかで、新行政首都と並んで注目されたのが、エジプト初の高速鉄道の建設である。当初中国企業が受注すると見られていたが、最終的にドイツのシーメンス社を中心に、エジプト企業のオラスコムとアラブ・コントラクターが参加するコンソーシアムが建設を手掛けることで決定した¹⁵。ドイツ企業が中国企業を破って受注したことは、驚きをもって世界に報じられた。契約が結ばれたのは、計画されている1,800キロの鉄道敷設計画のうちの660キロで、紅海沿岸のアイン・ソフナから新行政首都を經由し、地中海沿岸のアレクサンドリア、マルサー・マトルーフに至る経路である。総工費45億ドル規模の事業のうち、シーメンスは30億ドル規模を担当する。また、将来的には、カイロからアスワンを結ぶ鉄道網の刷新も計画されている。

この事業は、計画が発表されて以降、参加企業のコンソーシアムの再編が繰り返され情報も錯綜した。2018年7月、エジプト運輸相により、エジプト企業を参加メンバーに加えた国際コンソーシアムの入札参加が呼びかけられ、当時シーメンス社は、中国企業2社を中心に、ドイツ鉄道、オラスコム、アラブ・コントラクターで構成されるコンソーシアムに参加していた。このコンソーシアムでは、シーメンスは鉄道の信号や通信システム部分を担当するとされていた。2020年9月には、中国鉄道 (CRCC) や中国土木行程集団 (CCECC) を中心とするコンソーシアムが受注する方向で進んでいることが明らかとなったが、2021年1月になると、ドイツのシーメンス社がエジプト運輸省傘下のトンネル公社と基本合意書 (MoU) を締結することが発表された。そして、同年9月に最終的に契約にこぎつけた。

シーメンスの受注には、ドイツ政府の後押しがあったとされるが、どのような理由で、当初有利と思われた中国企業ではなくドイツ企業が受注することになったのか、明らかにされていない。スィーサー政権下では、老朽化と人的ミスを原因とする大規模な鉄道事故が多発して多くの死傷者を出しており、鉄道網の刷新は喫緊の課題であった。鉄道技術の面やファイナンス面でドイツ企業が選ばれたのか、スィーサー政権が「債務の罠」に陥らない判断を下したとも考えられる。あるいは、現在は計画が進んでいないが、中国企業が高い関心を示す、イスラエルの紅海沿岸のエイラートから地中海のハイファに至る鉄道建設も、中国が受注した場合を想定したのかもしれない。この鉄道が完成した場合、スエズ運河や今回シーメンスが受注した高速鉄道のライバルとなるからである。あくまでも可能性であるが、スィーサー大統領は、両鉄道に中国企業が大きな影響力を持つことを警戒し、高速鉄道はドイツ企業に受注させたのではないかと警戒している。

(3) アメリカを刺激する中国との関係

中国との関係で注目されるのは、両国の関係が今後も経済領域に留まるかという点である。近年、軍事あるいはそれに関わる分野で、アメリカ政府を刺激するような状況が見られる。軍事に関わる点では、2015年と2019年に、地中海沖で中国海軍とエジプト海軍が共同で軍事演習を実施しており、2018年には中国から Wing Loong 攻撃ドローンを購入することで合意した¹⁶。2019年3月に魏国防部長がエジプトを訪問してスィーサー大統領と会談した際には、「対テロ」で両国の軍が協力関係を強化していくことを確認した。

注目を集めたのが港湾の運営である。Hutchison Ports（和記港口公司）は、既に運営に参加しているアレクサンドリア港とそこから至近距離にあるデヘイラ港に加え、2019年8月に新たにアブー・キール港（アレキサンドリアから北東23キロ）におけるコンテナ・ターミナル建設の覚書に署名した。トランプ政権は、上海国際港務グループ（SIPG）が25年間に亘ってイスラエルのハイファ港の管理運営を請け負ったことについて、ネタニヤフ政権を批判していた。ハイファ港には米第6艦隊が停泊することもあるからで、米海軍の軍事情報が中国側に流れることを懸念したためである。イスラエルに続いてエジプトの地中海沿岸の複数の港が中国の影響下に置かれることは、アメリカの警戒心をさらに高めるだろう¹⁷。また、アメリカ政府は、エジプトにおける5G市場を巡り、繰り返しエジプト政府に対し中国企業の締め出しを求めている。このようななか、2018年にカイロ北東にあるバドル市において、中国の光ケーブル製造企業 Hengtong とエジプト企業の合弁会社が設立されたことは、アメリカ政府をさらに刺激した。

以上、スィーサー政権下で急速に深化した中国との関係と、その変化の一端を考察した。スィーサー政権は高速鉄道建設をドイツ企業に受注させたが、エジプトにとって中国は欠くことのできない存在であり、今後も両国は経済プロジェクトの実施だけでなく、あら

ゆる方面で関係を深めていこう。軍事的な関係については、エジプトはロシアに加えて、今中国に急速に接近することで、アメリカとの関係を悪化させる事態は望んでいないと思われる。少なくとも当面は、アメリカを始め、フランス、イタリア、イギリス、ロシアなど、既に軍事的な関係が深い国々とのバランスを取りつつ、しかし段階的に中国との関わりを深めていくのではないか。

むすびにかえて

本稿では、エジプトを巡る近年の変化が、エジプトのロシアや中国との関係にどのような影響を与えているのかについて考察した。スィーサー政権は、従来の外交関係を維持しつつ、ロシアや中国に接近することで、エジプトが抱える課題に迅速に対応しようとしていることが分かる。スィーサー大統領は、外交的なバランス感覚を持ち合わせている人物といえるが、それは物事がいつも予定調和的に進むことを意味しない。

スィーサー大統領は、自身が国益と考える事柄に対しては、国内外の批判を厭わず実行してきた。国内からの批判については、力で押されるという点ではムバーラクと同じだが、スィーサー大統領は、これまでの大統領が取って取らなかったリスクを取ってきた。生活基本物資に対する補助金の大幅削減や撤廃、付加価値税や変動相場制の導入など、いずれもムバーラクが躊躇してできなかった政策を断行した。周囲を驚かせたのは、2016年に紅海にあるティーラン島とサナーフィール島の帰属権をサウジアラビアに認めたこと、そして、非公式ではあるがロシア軍に対し、リビア国境に近い地中海沿岸のスィーディー・バッラーニー空軍基地の使用を認めたことである。特に後者については、非公式ではあっても、非イスラーム圏の外国軍に国内の基地への駐留を認めることは、反政府勢力だけでなく、広く国民からも政権の正当性を問われかねない大きなリスクである。

国外からの批判、具体的にはロシアや中国に接近することに対するアメリカの圧力については、2021年に引き渡される予定だったSu-35については妥協した。今後も、基本的には同国との大きな対立は避けつつ、しかし長期的にはアメリカへの依存度を軽減していく現在の方針に変更はないだろう。なぜなら、バイデン政権がSu-35の配備を巡り、アメリカの歴代政権が行ったのと同様に、エジプト軍に対して軍事援助の差し止めを示唆したからである。ムバーラク期から繰り返されてきたアメリカ政府の「脅し」に対し、これまで多くのエジプト国民が不快感を露わにしてきた。バイデン政権の発言は、スィーサー政権とエジプト軍に、対米依存を軽減する方針の正しさを改めて確認させる機会となっただろう。スィーサー大統領は、ガス田地帯の安全の確保とナハダ・ダム問題に対しては、他に選択肢がないとなれば、思い切った決断をすることもありえる。いかなる変化の可能性も、念頭に置くべきだろう。

— 注 —

- 1 鈴木恵美「エジプトとロシアの関係強化の現状と背景」『グローバルリスク研究：反グローバリズム再考：国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究』平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業、公益財団法人国際問題研究所、2019 年 3 月。
- 2 “Trends in International Arms Transfers 2017,” *SIPRI Fact Sheet*, March 2018 <https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-03/fssipri_at2017_0.pdf>, accessed on May 1, 2021.
- 3 ムバーラク期の 2008 年からスィーサーが全権を握る前年の 2012 年までの間は、全体の 45% を占めた。
- 4 この間、シナイ半島の治安悪化を受け、オバマ政権は例外的な処置として 2014 年に「対テロ」作戦という理由でアパッチヘリコプター AH-64 を供与している。
- 5 Robert Springborg, *Sisi's Egypt Moves from Military Economy to Family Firm*, Instituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale, December 6, 2020 <<https://www.ispionline.it/it/publicazione/isis-egypt-moves-military-economy-family-firm-28504>>, accessed on May 3, 2021.
- 6 *Egypt: Background and U.S. Relations*, Congressional Research Service, Updated September 30, 2021 <<https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33003.pdf>>, accessed on December 15.
- 7 “Egypt moves ahead with purchase of Russian arms despite US warnings,” *al-Monitor*, March 3, 2021 <<https://www.al-monitor.com/originals/2021/03/egypt-us-tension-sanctions-russia-arms-deal.html>>, accessed on May 5, 2021.
- 8 Ali Dizboni and Karim El-Baz, “Understanding the Egyptian Military’s Perspective on the Su-35 Deal,” *Fikra Forum*, <<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/understanding-egyptian-militarys-perspective-su-35-deal>>, accessed on December 5, 2021.
- 9 Ibid.
- 10 Ibid.
- 11 対米依存の解消を求める声は、ムバーラク期の後期 2000 年代になると政治的志向を問わず高まった。
- 12 *Trade Statistics For International Business Development*, <https://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_Graph.aspx?nvpm=1%7c818%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c2>, accessed on May 8, 2021.
- 13 *The Capital Egypt* <<http://www.acud.eg/>>, accessed on May 10, 2021.
- 14 天津経済技術開発区 (TEDA) <<https://www.setc-zone.com/eng/zatdsysjmhqz/index.shtml>>, accessed on May 10, 2021.
- 15 “Siemens Mobility Signs Historic Contract for Turnkey Rail System in Egypt worth USD 3 bn,” <<https://press.siemens.com/global/en/pressrelease/siemens-mobility-signs-historic-contract-turnkey-rail-system-egypt-worth-usd-3-bn>>, accessed on January 3, 2022.
- 16 このドローンは、シナイ半島で IS の支部である「シナイ州」に対して使用されていることが確認されている。
- 17 Haisam Hassanein, *Egypt takes another step toward China*, Policy Analysis, Policy Watch 3168, The Washington Institute for Near East Policy, August 19, 2019 <<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/egypt-takes-another-step-toward-china>>, accessed on May 19, 2021.

第12章 深まる中国・アフリカ関係 —— FOCAC 8 と農業協力を中心に

井堂 有子

はじめに

近年、中国と中東・アフリカ地域間での関係強化がさらに進んでいる。中東では、アフガニスタン撤退に続き、米軍がイラクでの戦闘任務を終えてその存在感を低下させていく中、例えば2021年9月には、中露主導の上海協力機構へのイランの正式加盟、エジプトやサウジアラビア、カタールの対話パートナー認定のように、従来の米国との関係にかかわらず、コミットメントの差はあれ、ほぼ全ての国が中露、特に中国との関係強化に向いている¹。

アフリカ地域への中国の関与も歴史が長く、その存在感はより圧倒的でさえある。アフリカは54か国、人口約14億人、広大な市場とともに、原油や金、銅、ダイヤモンド、コバルト、ウラン等、豊富な資源を保有することから、世界企業の進出が続いてきた。現時点では、貧困と紛争という課題がゆえに、投資先としてはアジアや欧米、中南米諸国の後塵を拝し、新型コロナ感染拡大により2020年の外国直接投資も約400億ドル（対前年比16%減）に留まった²。しかし、2050年には人口は25億人（世界人口の4分の1）に達すると予想され、「アフリカの時代」到来の声もある。

また国連加盟国193か国中アフリカだけで54か国を占めており、政治的・戦略的に重要な大陸である。このため1993年以降、「アフリカ開発に関する東京国際会議（TICAD）」³の開催を通じてアフリカの発展へのコミットメントを表明し続けてきた日本をはじめ、2000年以降、中国や韓国、インド、米国、欧州も首脳会談を定例化させる等、さまざまな対アフリカ二国間・多国間協力が活発化してきた。こうした中でも、2000年に始まり3年毎に開催されてきた「中国・アフリカ協力フォーラム（Forum on China-Africa Cooperation: FOCAC）」は規模とインパクトにおいて際立っている⁴。

本稿では、2021年11月末に開催された「FOCAC 8」を振り返りつつ、近年の中国・アフリカ関係の課題のひとつであるアフリカの対中貿易赤字問題の対策として打ち出された対中農産物輸出スキーム「グリーン・レーン（green lanes）」を取り上げる。この背景として、長年におよぶ中国のアフリカ農業協力を概観し、今後人口増加が予想されるアフリカの対中農産物輸出をめぐる含意について考察したい。

1. 中国の対アフリカ政策の変遷、中国の存在感の大きさ

(1) アフリカでの米中競争？

中国の活動は、「一帯一路」構想も含め、全体像が捉え難いほどに多岐にわたる。そのアフリカ進出をめぐるのは、債務問題や孔子学院を通じた文化的摩擦、現地労働者の権利や環境問題等、すでにさまざまな課題が指摘・批判されてきた。一方で、中国は援助だけではなく、対等なパートナーシップに基づいた投資・ビジネスを通じてアフリカ全土の発展に貢献している、という評価もある。中国からの移民は100万人ともみられ、モノ・人・資金のあらゆるレベルで中国はアフリカ大陸に深く浸透している⁵。2017年、アフリカ東部のジブチに初の海外軍事基地を設立したことで注目された他、ケニアやタンザニア、アンゴラ、セーシェルでも軍事拠点確保の動きが指摘されているが⁶、こうした中国の動きは、鉱物・食糧資源を中心に、建設部門など多岐にわたる中国企業・事業者の権益・安全確保のためと考えられる。

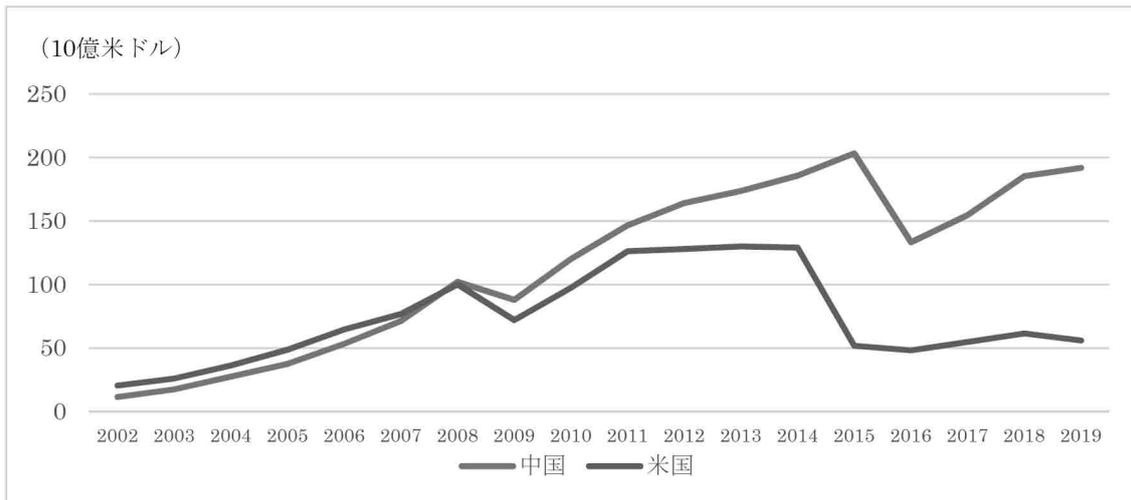
他方、「自由で開かれたインド太平洋」構想を進めるバイデン（Joseph Biden）米政権下では、2021年11月17日から4日間、ブリンケン（Anthony John Blinken）国務長官が着任後初めてサブ・サハラ3か国（ケニア、ナイジェリア、セネガル）を訪問し、気候変動や新型コロナウイルス感染対策、地域の安全保障について各国外相等と話し合った。ブリンケン氏は、「中国を意識したものではない」としつつ、「アフリカ各国が多額の負債を抱えることなくインフラ水準を向上させるため」、主要7か国（G7）はアフリカ投資を行うと述べ、ナイジェリアでは21億7,000万ドルの開発援助協定に署名、セネガルでは同政府と米国企業4社間での覚書調印式に同席した⁷。後者は具体的には、ダカール市内での信号機や交通監視システム、高速道路や橋の建設、デジタル通信ネットワーク等を含む、総額10億ドル相当の投資がなされるという。

ではアフリカ大陸で「米中競争」が繰り広げられているかということ、アフリカはすでに中国の独壇場にみえる。先のブリンケン国務長官のナイジェリア訪問時、同国のオンエアマ（Geoffrey Onyeama）外相は、米国の間接的な中国債務問題の批判にもかかわらず、「中国からの投資は必要だ」と述べたと報道される⁸。少なくとも、貿易量をみても、2008年を境にアフリカ諸国にとっての国単位での最大パートナーは中国であり、米国をはるかに凌ぐ（図1）。「一帯一路」構想でのアフリカは、インド太平洋に面するケニア、紅海から地中海に抜ける経路のソマリア周辺の「アフリカの角」地域、スーダン、エジプトしか含まれないが、2000年以降のFOCACを大きな軸に、アフリカ大陸はほぼ全土が中国の政治経済勢力圏内にある。

こうした中国の存在感の大きさは世論調査からも窺い知ることができる。ガーナ拠点の汎アフリカ・独立系研究ネットワークであるアフロバロメーターによると、2014/15年の調査（対象国36か国）では、「開発モデル・外部の影響力」として中国は米国に次いで第2

位であった。さらに2019/20年の調査(同18か国)では、「外部の影響力」として中国は「ポジティブ」「ネガティブ」と答えたのがそれぞれ59%と15%で、米国(同58%、13%)にほぼ匹敵した。興味深いことに、国際社会で高まる中国の「債務の罫」批判にもかかわらず、植民地時代の旧宗主国は中国よりもより否定的に捉えられていた(同46%、24%)⁹。

図1 米国と中国の対アフリカ貿易(2002-2019)



(出所) ジョンス・ホプキンス大学中国・アフリカ調査イニシアティブ (SAIS-CARI)¹⁰

(2) ダカールでの「FOCAC 8」、規模の違う投資額のプレッジ

米國務長官訪問から約1週間後の2021年11月29日、同じくセネガルの首都ダカールにて、「FOCAC 8(第8回閣僚会合)」が開催された。アフリカ53か国(台湾と国交を結ぶエスワティニ/旧スワジランドを除く)の外交・経済・財務大臣、アフリカ連合(AU)、中国から王毅國務委員兼外務部長が参加した。同フォーラムでは、アフリカ諸国への10億回分のワクチン提供(6億回分は寄附、4億回分は中国・アフリカ企業の共同製造)や1,500名の医療従事者の派遣、400億米ドル相当の支援等を含む、「中国・アフリカ協力ビジョン(China-Africa Cooperation Vision) 2035」が発表された。

表1にみるように、今回発表された400億米ドルは、過去2回のFOCAC(2015年ヨハネスブルグ、2018年北京開催)でそれぞれプレッジされた600億米ドルより減少したものの、上述の通り、2021年の対アフリカ投資総額が約400億米ドル、世界全体の対アフリカ開発援助額が年間で約500億米ドル、2019年8月のTICAD7(横浜開催)で掲げられた対アフリカ民間投資額が200億ドルであったことを踏まえると、どれほど中国のコミットメントが大きいかかわかる。

「中国・アフリカ協力ビジョン2035」の最初の3か年計画には、9つのプログラム(医療・健康、貧困削減、貿易促進、投資促進、デジタルイノベーション、緑地化・環境保護・気

表1 FOCAC 7と8でのコミットメント額の内訳（単位：億ドル）

	第7回（2018）	第8回（2021）
無償援助・無利子借款	150	なし
アフリカ金融機関融資	200	100
開発金融特別融資	100	なし
アフリカ輸出融資	50	100
中国企業による投資	100	100
IMF 特別引出権	なし	100
（合計）	600	400

（出所）各種報道を参照し、筆者作成。

候変動、能力開発、文化・人的交流、平和・安全保障）が含まれている。さらにフォーラムでは、中国・アフリカ諸国間の共通の戦略的認識「ダカール宣言」、次回フォーラムまでの行動目標「ダカール行動計画（2022-24）」¹¹、気候変動に対する共同取り組みに関する「中国・アフリカ気候変動対策協力宣言」も採択された¹²。

中国の圧倒的存在感、上述の FOCAC に収斂されてきた多様な活動——経済特区や中国・アフリカ発展基金（CAD Fund）の設立等を通じた貿易・投資促進、鉄道等のインフラを含む各種建設、鉱物資源開発、金融・貸付、科学技術開発、商業、農業等あらゆる分野での事業展開、移民・出稼ぎ労働者の活動——を通じた結果であろう。

（3）中国の対アフリカ外交：非同盟運動から「Going Global」、「ワクチン外交」へ

「中国とアフリカ諸国の外交関係がはじまって今年で 65 年。この間、中国とアフリカは帝国主義・植民地主義との闘いを続けながら、強固な友愛を築き、発展と復興に向けてともに歩みを進めてきた」—— FOCAC 8 開催のためのビデオ演説で習近平国家主席はこのように述べ、冷戦期に始まった中国・アフリカ間の長い友好関係を強調した¹³。

中国の対アフリカ外交は、1950 年代後半に始まり、西側諸国との対峙、非同盟運動や民族解放闘争への連帯、いわゆる「平和五原則」を基調としたが、中国の経済成長と輸出拡大の時代を経た 1990 年代以降現在に至るまで、経済的には 1999 年の「走出去」戦略（競争力の低い製造業の輸出先、資源・一次産品の調達先、中国国民の余剰貯蓄と外貨の投資先、国民の移民・出稼ぎ先の調達）を、そして政治的には「一つの中国」の支持拡大を求める方針を維持してきた¹⁴。

新型コロナウイルス感染が世界的に拡大した 2020 年以降、中国は「ワクチン外交」を展開してきている。これまでのところアジア・太平洋（約 8 億回）や中南米（約 2.8 億回）への提供が圧倒的で、アフリカの 46 か国が寄付・売却を受けた中国製ワクチンは約 1 億回分に留まる（12 月 15 日時点）¹⁵。しかし、先述のように FOCAC 8 では 10 億回分のワクチ

ン供給が約束された。2021年末時点でのアフリカ全体でのワクチン接種率の低さ（2回接種5%、1回接種9%）を考えると、中国のワクチン提供の意味は極めて大きい¹⁶。

振り返ってみると、1971年10月の中国の国連復帰をはじめ、世界保健機関（WHO）への影響力だけではなく、近年は国連4機関（国際電気通信連合（ITU）、国連食糧農業機関（FAO）、国際民間航空機関（ICAO）、国連工業開発機関（UNIDO））のトップを中国が獲得しており、その背景にはアフリカ諸国の支持がある、と考えられている¹⁷。中国は国連予算分担金拠出において米国に次いで2位となっており、トップだけではなくその他要職を積極的に確保しようとする姿勢に「国連の『中国化』」を懸念する声もあるが、これまで先進国がしてきたことと同じことを中国がしている、という冷静な指摘もある¹⁸。ウイグル自治区での人権問題をめぐっても、アフリカ諸国の多くが中国側を支持する等、中国の国連外交においてアフリカは重要なサポーター、という関係が成立している。

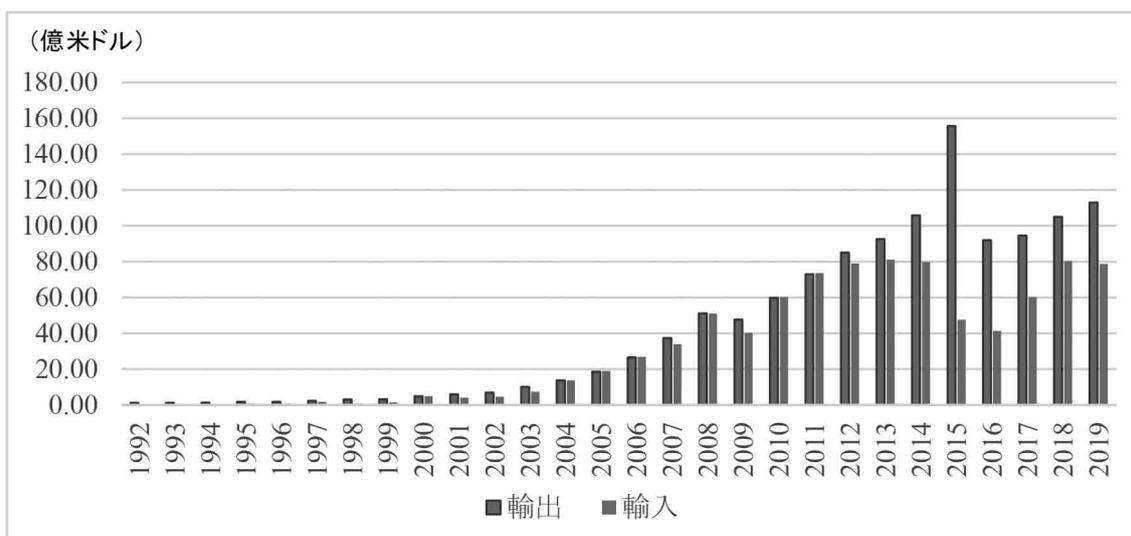
2. 中国・アフリカ貿易と赤字問題

(1) アフリカの対中貿易赤字

中国の対アフリカ貿易は、2000年以降急増してきたが、2012年以降から中国の輸出超過の傾向が続き、アフリカ諸国にとっては対中貿易赤字が近年問題となっている（図2）。

中国の貿易相手国（2019年）は、米国（中国の輸出18.7%、輸入6.54%）や日本（同6.34%、8.14%）、韓国（同4.09%、8.61%）、ドイツ（同3.75%、6.82%）が上位を占め、アフリカのシェアは小さい。対中貿易が多い方のアンゴラ（同0.37%、1.3%）と南アフリカ（同0.6%、1.06%）でも、全体では極めて小さいシェアに留まる¹⁹。

図2 中国の対アフリカ輸出入額（1992-2019）



(出所) ジョーンズ・ホプキンス大学中国・アフリカ調査イニシアティブ (SAIS-CARI)

中国・アフリカ貿易に限ってみると、南アフリカとナイジェリア（2019年対アフリカ輸出総額の14.5%）、エジプト（同10.7%）、アルジェリア（同6.1%）、ケニアとガーナ（4.3%）の6か国が全体の輸出先の半分以上を占める。一方で、アフリカからの輸出相手先は、EU（2019年輸入総額の29%）とアフリカ地域間（13%）が全体の4割を占め、先にみたように、中国（16%）が米国（5%）を大きく引き離して最大の輸出先となっている。

（2）アフリカの対中農産物輸出と「グリーン・レーン」

アフリカの対中貿易赤字問題の是正のため、「中国・アフリカ協力ビジョン2035」の9プログラムの3番目に「貿易促進プログラム」が掲げられている。具体的には、アフリカの対中農産物輸出用「グリーン・レーン（green lanes）」を開設し、検査・検疫手続きの加速化、中国と外交関係にある後発開発途上国（LCDs）への非関税対象品目増大を目指すという。

これに併せてアフリカ輸出支援としての貿易融資も、第7回FOCAC（2018年）時の50億米ドルから100億米ドルに倍増された。また、中国国内に「一帯一路」協力のための中国・アフリカ貿易・経済協力推進区と工業団地を設置し、今後3年間でアフリカの対中輸出を3,000億米ドルに増加させるという。さらに、アフリカの連結性強化のためのプロジェクト10件の実施、「アフリカ大陸自由貿易圏（AfCFTA）」事務局への支援・連携を通じて、経済協力に関する専門家チームを派遣する、というフルパッケージな内容である。

こうした「グリーン・レーン」設立を中心とした対中アフリカ農産物輸出増加を目指した政策は、「中国・アフリカ協力ビジョン2035」の他のアジェンダ（貧困削減・農業開発、投資促進、デジタル革新、グリーン開発、能力開発等）とも連携していると考えられる。特に、「貧困削減・農業開発」は、①10新規プロジェクト実施、②農業専門家500名派遣、③近代農業技術交流共同センター、④中国での普及・研修事業、⑤アフリカ全土での中国企業の活動拡大を促進する「千村、百企業（100 companies in 1,000 villages）」事業を含んでおり、これは従来の中国の対アフリカ農業協力の流れに沿った内容である。

国連貿易開発会議（UNCTAD）によると、アフリカで主要輸出品目として工業製品が上位にくるのは、エジプト、チュニジア、モロッコの3か国だけである（UNCTAD 2021, p.24）。アルジェリアやリビア、南スーダン、チャド、ナイジェリア、カメルーン等は原油等の燃料品、アフリカ南部は鉱石・金属・貴石・非貨幣用金が主要輸出品目となっており、食料品を主に輸出しているのは、全54か国中、スーダンやエチオピア、ケニア、ソマリア、ニジェール、マダガスカル、セネガル、コートジボワールと限られる。工業製品とともに穀物やその他食料品を輸出できる米国や欧州とは異なり、東アジア諸国とアフリカ諸国はともに穀物を輸入する側にあるが、東アジア諸国は工業製品を輸出して穀物を輸入し、アフリカ諸国は鉱物資源を輸出し穀物を輸入する構造が続いている²⁰。こうした状況で、農業生産の増大による食糧自給率の向上とともに、農産物輸出の増加は多くのアフリカ政府に

とって重要な経済戦略の意味がある。

(3) 「開発投資としての援助」——中国のアフリカ農業協力の取り組み

古くは1959年のギニアへの食糧支援に遡るが、中国はアフリカの農業分野において長年積極的に活動を展開してきた。元リベリア公共事業大臣の W. Guyde Moore 氏等が示した時代区分によると、1960-82年の第1期（タンザニア国営大規模農場の支援から食料不安解消・自足を促すための小農支援へ）、1982-95年の第2期（農業援助の技術・経済的側面の重視、援助・南南協力・投資の境の曖昧化）、さらに、1995年以降の第3期（Going Global）が現在にまで続く²¹。2000年の第1回 FOCAC では「中国・アフリカ農業協力業務計画」が発表されたが、農業は食糧安全保障や貧困削減の実現、経済発展の基盤分野として、他のインフラや貿易・投資、産業化・金融、環境・気候変動、人材育成、科学・文化交流と並んで、かならず優先分野に含まれてきた。この背景には、農業を中心に経済発展を進めてきたという中国自らの発展モデルがあり、技術改善や伝統的な労働集約型農耕スタイルと高い生産性、政策・財政管理能力のある中央集権国家、FDI（海外直接投資）導入による段階的な市場システムの強化、といった全ての要因が中国の農業発展を支えてきた。そうした経験を踏まえ、OECD 諸国の伝統的な開発援助ではなく、不公正な国際貿易体制と低い農業投資に抵抗し、自らの発展モデルをアフリカ諸国に広めようとしてきた、とされる²²。

<農業技術デモンストレーション・センターのアフリカ全土展開>

こうしたアフリカ農業分野での中国の活動は、各地に存在する経済特区や農業技術デモンストレーション・センター（あるいは農業技術モデルセンター。The Agriculture Technology Demonstration Center、以下 ATDC）の拡大と農業の人材育成がある²³。ここでは、モザンビークと南アフリカでの実態調査を基にした研究（Jiang, Harding, Anseeuw, and Alden: 2016）に依拠しつつ、ATDC の展開を概観する。

ATDC は2006年の第3回 FOCAC（北京サミット）で初めて提案され、アフリカ諸国で10か所開設された。その後、2009年の第4回 FOCAC で20か所、2012年に23か所にまで増加した²⁴。その多くが2009-2010年に建設され、その後3-4年の技術協力期間を経て、商業化されてきた。同研究が発表された2016年時点で、14か所（ベニン、カメルーン、コンゴ共和国、エチオピア、リベリア、モザンビーク、ルワンダ、南アフリカ、スーダン、タンザニア、トーゴ、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ）の ATDC が現地政府に引き渡された。さらに9か所（アンゴラ、中央アフリカ共和国、コートジボワール、コンゴ、赤道ギニア、エリトリア、マラウイ、マリ、モーリタニア）でも ATDC 設立に関する覚書調印やフィージビリティ調査、合意調印が終了した（その後の状況は不明）。ATDC の面積は1ヘクタール未満から120ヘクタールと幅がある。1ヘクタールは1万平方キロメートル(100

メートル四方)であるので、例えばカメルーンの ATDC (100 ヘクタール)は、東京ディズニーランド2つ分とほぼ同じ面積となる。

ATDC は、援助と投資を組み合わせたもので、農業分野での技術移転、ビジネス展開、持続可能性の3点を目的とし、栽培試験場、農業技術デモンストレーション・普及所、専門家派遣等の援助方式を導入してきた。協力分野は、穀物（小麦、コメ、メイズ、キャッサバ等）や野菜・綿花・生花栽培、家畜飼育、淡水養殖、蚕事業、食品加工、農業機械化、水利・灌漑等、多岐にわたる²⁵。Jun Cao という新種のマッシュルーム栽培も行ってきた²⁶。

中国側の実施機関をみると、北京のみならず、湖南省や山西省、海南省、広西チワン族自治区等、中国全土からのアグリビジネス企業が主体となり、大学や職業訓練校等の高等教育機関が技術支援に入っている（表2）。財政的・人的投入がどれだけの規模に達しているのかは不明であるが、農業協力を通じて、中国各地からアフリカ各地への人・資金・技術移転の大きな流れが確立してきた。援助と開発投資の境界線が不透明とも考えられる。

表2 アフリカにおける中国農業技術デモンストレーション・センター

	所在地 (面積 ha)	中国実施機関 (所在地)	時期*	協力活動分野
1	ベニン (51.6)	China National Agricultural Development Group Co Ltd 中国农业发展集团有限公司 (北京)	C: 2009-2010 T: 2010-2013 B: 2014-	穀物（メイズ）、野菜、家禽
2	カメルーン (100)	Shanxi State Farms and Land Reclamation Group (山西省) (技術協力：北西農業森林技術大学)	C: 2009-2010 T: 2013-2016 B: 2016-	コメ
3	コンゴ共和国 (59)	Chinese Academy of Tropical Agriculture Sciences 中国热带农业科学院 (海南省)	C: 2009-2011 T: 2012-2015 B: 2015-	穀物（メイズ、キャッサバ）、野菜、家禽、食品加工・農業機械化
4	エチオピア (52)	Guanxi Bagui Agricultural Science and Technology (広西チワン族自治区) (技術協力：農業職業訓練校)	C: 2010-2012 T: 2012-2015 B: 2015-	穀物、野菜、家畜（豚・牛・鶏）
5	リベリア (32.6)	Longping High-tech Agriculture (湖南省)	C: 2009-2010 T: 2010-2014 B: 2014-	ハイブリッド・ライス (多収穫米)
6	モザンビーク (52)	Lianfeng Overseas Agricultural Development (湖北省)	C: 2009-2010 T: 2012-2015 B: 2015-	穀物（メイズ等）
7	ルワンダ (22.6)	Fujian Agriculture and Forestry University (福建省)	C: 2009-2011 T: 2011-2014 B: 2014-	穀物、蚕事業、菌草 ²⁷ 、水利事業
8	南アフリカ (0.47)	China National Agricultural Development Group Co Ltd 中国农业发展集团有限公司 (北京) (技術：Chinese Academy of Fishery Sciences)	C: 2009-2011 T: 2014-2017 B: 2017-	淡水養殖業

	所在地 (面積 ha)	中国実施機関 (所在地)	時期*	協力活動分野
9	スーダン (65)	Shandong International Economic and Technical Cooperation Group (山東省)	C: 2009-2011 T: 2012-2015 B: 2015-	穀物(小麦、メイズ)、 野菜、綿花、ピーナツ ツ、水利事業
10	タンザニア (62)	Chongqing Seed Group (重慶市)	C: 2009-2010 T: 2011-2014 B: 2015-	穀物(米、メイズ、大 豆)、野菜、生花、家 禽
11	トーゴ (10)	Huachang International Economic and Technical Corporation (江西省)	C: 2009-2011 T: 2012-2015 B: 2015-	米、メイズ
12	ウガンダ (0.3)	Huajao Fenhuang Group (四川省)	C: 2009-2010 T: 2011-2014 B: 2015-	淡水養殖業
13	ザンビア (120)	Jilin Agriculture University (吉林省)	C: 2010-2011 T: 2012-2015 B: 2015-	穀物(小麦、メイズ、 大豆)、野菜、農業機 械
14	ジンバブエ (109)	Chinese Academy of Agricultural Mechanization Sciences (北京)	C: 2009-2011 T: 2012-2015 B: 2015-	農業機械化、灌漑

(出所) Jiang, Harding, Anseeuw, and Alden (2016), p.16 より。

- (注) 1. 時期：プロジェクト建設 (C)、技術協力 (T)、事業運営 (B)
2. 上記14か所は現地政府に引き渡し済み。上記表では覚書・設立式・フィージビリティ調査・合意済み等の9か所(アンゴラ、中央アフリカ、コートジボワール、コンゴ民主共和国、赤道ギニア、エリトリア、マラウイ、マリ、モーリタニア)は紙面の関係上割愛した。

<農業技術デモンストレーション・センターの成果と課題>

アフリカ全土で展開され、中国の農業協力の柱となってきたATDCであるが、幅広い現場関係者の聴取・視察を踏まえた上記研究は、その成果と課題を次のように指摘する。

まず、①農業技術移転は有用ではあるが限界があること(研修スタイル、フォローアップ、農耕文化の違い)、②ATDCでのプロジェクト実施は主に中国の民間農業企業が実施しており、こうした企業にとってはATDCは投資のプラットフォームとなってきたこと、一方で、③ATDCの技術的な持続性は相対的に問題ではないものの、ATDCの財政的自立は危うく、中国企業が拙速に撤退すると現地政府への引き渡しの段階で失敗する恐れがある、というものである。この背景として、政策決定およびプロジェクト・デザイン段階での曖昧さ(特に商業段階での運営方法、現地事情を踏まえた十分なフィージビリティ調査なしでの事業開始、関係者の責任と権利が明確化された官民協力モデルの不在等)の問題がある、と上記研究は指摘する²⁸。

さらに、複数の段階でのコミュニケーションの問題も存在する。上述の中国側の官民協力の現場レベルでの分業体制の問題に加え、アフリカ側のカウンターパート(政府、自治体)とのコミュニケーションの問題、ローカル・アクター(現地の農民)の適切な参加の欠如、

である。こうしたコミュニケーションの問題への対応策として提案されているのは、十分なフィージビリティ調査を踏まえた政策決定やプロジェクト・デザイン設定、言語や文化の問題の克服、そしてローカル・アクターの積極的参加の促進と事業の段階的現地化（ローカライズ）等である。OECD-DACの開発援助モデルとは異なる路線を進んできたはずの中国の農業協力であるが、こうした指摘をみると、彼らが現場レベルで直面してきた課題は国際開発で共有されてきた課題と驚くほど類似していることは興味深い。

3. 中国の農業進出、アフリカ農業の可能性、「未耕作地」をめぐる議論

(1) 「アフリカは中国を養うのか」

以上、FOCACと農業協力を手掛かりに、中国とアフリカ地域の関係の深まりを確認してきた。アフリカの対中貿易赤字是正策としてFOCAC8で打ち出された「グリーン・レーン」設置とその周辺の方針、さらにその背景としての中国の対アフリカ農業協力の中心的事業・農業技術デモンストレーション・センター（ATDC）の展開を概観すると、「開発投資としての援助」をベースにした経済・投資活動が実施されてきたことが窺える。

多岐にわたるこうした中国の対アフリカ農業協力は、具体的で目に見える活動として現地政府等から高く評価されてきたが、同時に国際社会・現地NGO等の懸念も巻き起こしてきた。1994年のレスター・ブラウン（Lester Russell Brown）氏による『誰が中国を養うのか』²⁹は世界的な関心を喚起し、中国政府や内外研究者、市民社会からもさまざまな指摘・批判が提示され、この議論はいまも継続していると考えられる。

特に、2007-2008年の世界食糧危機で食糧価格が高騰した際、中国に対する「アフリカ大規模農地買い占め」「土地収奪」という批判が高まったが、ジョンズ・ホプキンス大学のデボラ・ブロイティガム（Deborah Bräutigam）教授等はこうした批判に対し「エビデンスが不十分である」という反論を行ってきた。2013年の論考では、ジンバブエ、モザンビーク、コンゴ民主共和国の3つの事例の「フィクションと事実」を論じ、中国の農地取得は発表・報道されているよりも実態として少ない、と指摘した³⁰。アフリカの対中輸出の中心は鉱物資源であり、中国の技術協力による農産品の多くは現地消費や近隣諸国への輸出にあてられており、中国が輸入しているのは食糧品そのものよりもタバコ、あるいは胡麻等であり、アフリカの「未耕作地」を中心としたポテンシャルを考慮すれば、「アフリカは中国を養うことができるだろう」とも述べている³¹。

こうした議論を振り返ると、最近のFOCACで打ち出された、中国向けアフリカ農産物輸出を増大させるための「グリーン・レーン」の設立は、先のレスター・ブラウン氏の問題提起に対する中国とアフリカからの30年後の回答のようにも思える。

(2) アフリカ農業の可能性と「未耕作地」

アフリカ農業のポテンシャルについては、2019年にマッキンゼーが調査を纏めている。同報告書によると、サブ・サハラの人口の60%が小農であり、農業はサブ・サハラのGDPの23%に貢献するが、アフリカの農業はいまだ十分に発展し切れていない。もっと土地を開拓・改良し、コスト競争力と農民の生産性を高め、十分な投資を導入すれば、アフリカは現在の世界の穀物生産量（26億トン）の20%を増産することができる、という³²。

こうしたアフリカ農業のポテンシャルに対する期待は、アフリカ政府関係者が共有するところである。他方、在中アフリカ大使等による中国・アフリカ政府双方への政策提言(2021年)には、「未耕作地の開拓による農業生産の増大ではなく、既存の耕作地での生産性の向上を通じた農業生産の増大」が要望されている³³。アフリカの農地は「最後のフロンティア」とも評されてきたが³⁴、インフラ投資や現地に見合った技術導入を通じた「生産性の向上」にはだれも異論はないとしても、「未耕作地」に対しては海外勢の楽観的で熱い眼差しと現地での認識のあいだに違いが存在しているように思われる³⁵。

結び

本稿では、中国とアフリカの関係に焦点をあてて概観してきた。これまでの長きにわたる中国のアフリカ農業協力は、開発援助と投資の境界線を行き来しつつ、両大陸をつないできた。FOCAC 8で打ち出された「グリーン・レーン」はこの実績を踏まえた政策であり、今後の進展が注目される場所である。

他方、さまざまな反証にみられるように、中国への批判が過度であったとしても、他の諸国による大規模農地購入やランドグラブの課題は現実問題として存在すると考えられる。今後アフリカ地域での人口増加が予測される中、特に食糧資源をめぐる世界での食糧輸入において東アジアとアフリカ地域とのあいだで競合の可能性も指摘されている。中国とアフリカ諸国間でのこれまでの農業協力の基盤の上に「グリーン・レーン」が設置され、14億人のアフリカ大陸から13億人の中国へと農産物輸出が増加すれば、「ウィン・ウィン」な関係が構築できるのか。日本を含む東アジアにとっても大切な問題であると考えられる³⁶。

— 注 —

¹ 最近の中国・中東諸国関係については、本報告書の他章（第5章と第II部各章）を参照されたい。なお、上海協力機構へのイスラエルの対話パートナー加盟申請も注目されるが、中国・イラン関係に対するイスラエルの立場に関して、エルサレム・ポストの記事を参照。Yonah Jeremy Bob, “China could save Israel from Iran”, *The Jerusalem Post*, June 6, 2021 <<https://www.jpost.com/middle-east/inss-china-could-save>>

- israel-from-iran-670277>, accessed on December 27, 2021.
- 2 UNCTAD. 2021. *World Investment Report 2021*.
 - 3 高橋基樹 (2017) 「TICAD の変遷と世界—アフリカ開発における日本の役割を再考する—」『アフリカレポート』No.55 <https://www.jstage.jst.go.jp/article/africareport/55/0/55_47/_pdf/-char/ja>, accessed on July 29, 2021.
 - 4 FOCAC はこれまで第1回 (2000年北京開催)、第2回 (2003年アディスアベバ)、第3回 (2006年北京)、第4回 (2009年シャルムエルシェイク)、第5回 (2012年北京)、第6回 (2015年ヨハネスブルグ)、第7回 (2018年北京) と、北京とアフリカで交互に開催されてきた。FOCAC の詳細と「一帯一路」構想との関連について、北野尚宏「中国のアフリカ進出の現状と課題—中国・アフリカ協力フォーラム (FOCAC) を中心に」『国際問題』No.682、2019年6月 (<https://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2019-06_005.pdf?noprint>) を参照されたい。
 - 5 ハワード・フレンチ著・栗原泉訳『中国第二の大陸 アフリカー 100万の移民が築く新たな帝国』白水社、2016年。
 - 6 日本経済新聞「中国、アフリカ・中東で軍事拠点計画 米国が警戒」2021年12月19日 <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN070CS0X01C21A2000000/>>, accessed on December 19, 2021.
 - 7 JETRO 中東アフリカ課「プリンケン米国務長官、初のサブサハラアフリカ歴訪 (ケニア、ナイジェリア、セネガル、米国)」2021年12月6日 <<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/12/058d8f350c7c649f.html>>, accessed on December 22, 2021.
 - 8 Reuters Stuff「アフリカへの投資、中国意識したものではない = 米国務長官」2021年11月19日 <<https://jp.reuters.com/article/nigeria-usa-blinken-idJPKBN2I32NB>>, accessed on December 21, 2021.
 - 9 Josephine Appiah-Nyamekye Sanny and Edem Selormey, “Africans welcome China’s influence but maintain democratic aspirations,” Afrobarometer Dispatch No. 489, November 15, 2021 <https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ad489-pap3-africans_welcome_chinas_influence_maintain_democratic_aspirations-afrobarometer_dispatch-15nov21.pdf>, accessed on December 21, 2021.
 - 10 Johns Hopkins University, China Africa Research Initiative website <<http://www.sais-cari.org/>>, accessed on July 15, 2021.
 - 11 “Forum on China-Africa Cooperation Dakar Action Plan (2022-2024)” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2021/11/30) <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/kjgzbdffyq/202112/t20211202_10461183.html>, accessed on December 20, 2021.
 - 12 “DECLARATION ON CHINA-AFRICA COOPERATION ON COMBATING CLIMATE CHANGE” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2021/12/02) <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/202112/t20211203_10461772.html>, accessed on December 20, 2021.
 - 13 “Full Text: Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference” (2021/12/02) <http://www.focac.org/eng/ttxsxy/202112/t20211202_10461079.htm>, accessed on December 15, 2021.
 - 14 FOCAC と TICAD の比較考察については、高橋基樹「TICAD と FOCAC : 日中『協調』下の対アフリカ開発協力のあり方」『SRID ジャーナル』第16号、2019年 (<<https://www.sridonline.org/j/doc/j201901s03a03.pdf>>) を参照されたい。
 - 15 Bridge, “Tracking China’s COVID-19 Vaccine Distribution” <https://bridgebeijing.com/our-publications/our-publications-1/china-covid-19-vaccines-tracker/#China8217s_Vaccines_in_Africa>, accessed on January 4, 2022.
 - 16 Our World in Data, “Coronavirus (COVID-19) Vaccinations” <<https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>>, accessed on January 4, 2022.
 - 17 細川倫太郎「中国、国際機関で存在感 4機関でトップ 米警戒強く」日本経済新聞、2020年7月8日 <<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ061293720Y0A700C2EA1000/>>, accessed on December 22, 2021.
 - 18 東京外国語大学現代アフリカ地域研究センター「中国の対アフリカ農業政策」『今日のアフリカ』2019年9月15日 <<http://www.tufs.ac.jp/asc/information/post-606.html>>, accessed on December 28, 2021.
 - 19 OEC, “China (CHN) Exports, Imports, and Trade Partners,” The Observatory of Economic Complexity <<https://oec.world/en/profile/country/chn?yearSelector1=exportGrowthYear22>>, accessed on December 21, 2021.
 - 20 アフリカの経済発展と中国の貢献、食糧穀物輸入をめぐる東アジア諸国とアフリカ諸国間の食糧安全保障的競合関係について、平野克己「アフリカ史の新たな同源力、中国」川島真・遠藤貢・高原明生・松田康博編 (2020)『中国の外交戦略と世界秩序—理念・政策・現地の視線』昭和堂、pp.88-90 参照。

- 21 W. Gyude Moore and Anna Christiana Baisch, “Agricultural Cooperation under the FOCAC Umbrella,” *DEVELOPMENT REIMAGINED*, pp.5-6.
- 22 Lila Buckley, Chinese agriculture goes global: food security for all? <<https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/17146IIED.pdf>>, accessed on January 4, 2022.
- 23 中国のアフリカ農業進出に焦点を当てた日本語の包括的分析として、高橋五郎「中国農業のアフリカ進出の現状と要因—農業援助、貿易、直接投資—」 *ICCS Journal of Modern Chinese Studies*, Vol. 4 (2), 2012 を参照。
- 24 Lu Jiang, Angela Harding, Ward Anseeuw, and Chris Alden, “Chinese agriculture demonstration centres in Southern Africa: the new business of development,” *THE PUBLIC SPHERE*, 2016 ISSUE, pp.9-11.
- 25 同上。
- 26 CGTN Africa, “Cooperation with China on Juncao technology important to Rwanda: official” <<https://africa.cgtn.com/2019/12/07/chinese-experts-to-support-rwandas-geologicalsurvey-mineral-resource-assessment/>>, accessed on December 29, 2021.
- 27 AFP / 東方新報「新たな食用植物になるか? 「巨菌草」、中国の研究者が育成」2018年5月13日 <<https://www.afpbb.com/articles/-/3173835>>, accessed on December 23, 2021.
- 28 Jiang, Harding, Anseeuw, and Alden, “Chinese agriculture demonstration centres in Southern Africa: the new business of development,” pp.31-34.
- 29 レスター・R. ブラウン著・今村奈良臣訳・解説『だれが中国を養うのか?—迫りくる食糧危機の時代』ダイヤモンド社、1995年。
- 30 Deborah Bräutigam, “Chinese engagement in African agriculture: Fiction and Fact” in John Anthony Allan, Martin Keulertz, Suvi Sojamo and Jeroen Warner (eds.), *Handbook of Land and Water Grabs in Africa*, Routledge International Handbooks, 2013, pp.91-103.
- 31 イェール大学インタビュー動画 (2015/11/24) を参照。Deborah Bräutigam, *Will Africa Feed China?* <<https://www.youtube.com/watch?v=ojQZYWAhm-Y&t=74s>>, accessed on December 15, 2021.
- 32 Lutz Goedde, Amandla Ooko-Ombaka, and Gillian Pais, *Winning in Africa's agricultural market: Private-sector companies can find practical solutions to enter and grow in Africa's agricultural market*, McKinsey & Company, February 2019 <<https://www.mckinsey.com/industries/agriculture/our-insights/winning-in-africas-agricultural-market>>, accessed on December 18, 2021.
- 33 Moore & Baisch, p.7.
- 34 Roger Thurow, ‘The fertile continent: Africa, agriculture’s final frontier,’ *Foreign Affairs* 89(6): 102.
- 35 アフリカの「未耕作地」をめぐる課題の詳細な事例について、吉田敦『アフリカ経済の真実』（ちくま新書、2020年）、特に、第6章「『狩場』としてのアフリカ農地」を参照。
- 36 最近の中国の食糧買占めに関する2021年12月19日付日本経済新聞記事「世界の穀物 中国買いだめ 過半の在庫手中に 貧困国に余波」(<<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO78575630Z11C21A2MM8000/>>, accessed on December 19, 2021) は、現状認識として重要である。他方、平野（2020）および平野克己「(特集 日本戦略外交の死角アフリカ) 対アフリカ戦略『中国版マーシャルプラン』を分析する」『外交』 Vol.19 May 2013, pp.38-39 で指摘されているように、中国だけではなく、日本・韓国をも含む東アジア全体が穀物輸入側となっていることに我々はもっと自覚的であるべきであろう、とも考えさせられる。

中東・アフリカ

発行 2022年3月

編者 (公財) 日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎の門三井ビル3階

TEL: 03-3503-7261 (代表) FAX: 03-3503-7292

URL: <https://www.jiia.or.jp>

